

2007



# Panorama de la inserción internacional

DE AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE

TENDENCIAS 2008

---



NACIONES UNIDAS

CEPAL

**Alicia Bárcena**

Secretaría Ejecutiva

**Laura López**

Secretaría de la Comisión

**Oswaldo Rosales**

Director de la División de Comercio Internacional

**Diane Frishman**

Oficial a cargo

División de Documentos y Publicaciones

**[www.cepal.org/de](http://www.cepal.org/de)**

El *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe* es una publicación anual de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL. En esta oportunidad, se contó con la colaboración de la División de Estadística y Proyecciones Económicas, la División de Desarrollo Económico, la División de Desarrollo Productivo y Empresarial y la Oficina de la Comisión en Washington, D.C. El principal responsable del documento es Oswaldo Rosales, Director de la División de Comercio Internacional e Integración, y la coordinación técnica estuvo a cargo de Mikio Kuwayama, Jefe de la Unidad de Comercio Internacional.

En la preparación y redacción de los capítulos participaron, además de Oswaldo Rosales y Mikio Kuwayama, Mariano Alvarez, Claudia Camino, Jaime Contador, José Elías Durán, Myriam Echeverría, Alfonso Finot, German King, Raúl Holz, Ekaterina Krivonos, Marcelo LaFleur, José Carlos Mattos, Graciela Moguillansky, Nanno Mulder, Andrea Pellandra, Gastón Rigollet, Indira Romero, Sebastián Sáez, Juliana Salles y Gingyi Zhang.

La tarea de preparación del anexo estadístico estuvo a cargo de Jaime Contador, con la colaboración de Andrés Yáñez. El anexo acompaña a este documento en formato CD-ROM y además está disponible en línea en la siguiente dirección: [http://www.eclac.org/Comercio/paninsal/Anexo2007\\_2008/espanol/](http://www.eclac.org/Comercio/paninsal/Anexo2007_2008/espanol/).

#### Notas

En los cuadros de la presente publicación se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.

Una raya (-) indica que la cantidad es nula o despreciable.

La coma (,) se usa para separar los decimales.

La palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-323200-2

ISSN impreso: 1680-8681 ISSN electrónico: 1681-0341 ISSN CD-ROM: 1811-5578

LC/G.2383-P

Número de venta: S.08.II.G.36

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2008. Todos los derechos están reservados

Impreso en Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

# Índice

	<i>Página</i>
<b>Reseña</b> .....	11
<b>Resumen ejecutivo</b> .....	13
<b>Capítulo I</b>	
<b>El impacto de las tendencias mundiales en América Latina y el Caribe y en su comercio</b> .....	31
Introducción .....	31
A. Principales acontecimientos en los mercados financieros.....	33
1. La crisis financiera de los Estados Unidos y su impacto económico .....	33
2. El impacto del debilitamiento de la demanda de importaciones en los Estados Unidos en el comercio mundial .....	37
3. Los tipos de cambio.....	39
B. Últimas tendencias en los mercados de productos básicos .....	40
1. Los acontecimientos más recientes en materia de precios .....	40
2. Mercados de productos básicos: comparación entre factores determinantes reales y financieros .....	42
3. Perspectivas del precio de los productos básicos a corto plazo.....	44
C. El comercio de América Latina y el impacto de las tendencias mundiales.....	46
1. Tendencias generales.....	46
2. La desaceleración en los Estados Unidos: efectos directos e indirectos en las exportaciones de la región.....	48
3. Impacto del auge del precio de los productos básicos en las exportaciones de América Latina y el Caribe.....	51
4. Implicancias inflacionarias del auge del precio de los productos básicos .....	53
D. Panorama de la economía mundial y de América Latina y el Caribe.....	55
1. Perspectivas de la economía mundial.....	55
2. Proyecciones del comercio internacional de América Latina y el Caribe .....	56
3. El manejo de una perspectiva global incierta .....	58
Bibliografía .....	61

**Capítulo II**

<b>América Latina y el Caribe y las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha</b> .....	65
Introducción .....	65
Bibliografía .....	73

**Capítulo III**

<b>Globalización y nuevas tendencias en el comercio internacional</b> .....	75
Introducción .....	75
A. Seguridad en el comercio internacional .....	77
1. La Asociación aduanera y comercial contra el terrorismo .....	78
2. El Operador Económico Autorizado (OEA) .....	79
3. Las implicancias de política y de costos .....	80
4. Los efectos en América Latina y el Caribe.....	81
B. Evolución y naturaleza jurídica de las normas privadas.....	82
1. El papel regulador del sector privado .....	82
2. El papel del sector privado en los sistemas de inocuidad y calidad más destacados en la actualidad.....	84
3. La evolución de las buenas prácticas en América Latina .....	85
4. Normas que establecen prácticas socialmente responsables .....	86
5. El efecto comercial de la implementación de los estándares del sector privado.....	86
6. El debate en las organizaciones internacionales.....	88
C. El comercio y el trabajo.....	89
D. El cambio climático, el comercio y el sistema de comercio multilateral .....	91
1. El tratamiento del cambio climático en los Estados Unidos y la Unión Europea.....	93
2. Las políticas internas y los problemas que pueden surgir en el contexto de las normas de la Organización Mundial del Comercio.....	96
3. Los acuerdos internacionales y las normas de la Organización Mundial del Comercio .....	97
E. Conclusiones .....	100
Bibliografía .....	100

**Capítulo IV**

<b>Integración e iniciativas comerciales</b> .....	103
Introducción .....	103
A. Situación actual y avances recientes.....	104
B. Principales iniciativas en los esquemas de integración .....	106
1. Comunidad Andina (CAN).....	106
2. Comunidad del Caribe (CARICOM) .....	108
3. Mercado Común Centroamericano (MCCA).....	109
4. Mercado Común del Sur (MERCOSUR).....	111
C. México: integración regional e iniciativas comerciales.....	112
1. Grupo de los Cinco (G-5).....	112
2. Convergencia de acuerdos comerciales México-Centroamérica .....	112
3. Del Plan Puebla Panamá al Proyecto Mesoamérica .....	113
D. Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano .....	113
E. UNASUR y el proyecto integracionista .....	114
F. Inversiones latinoamericanas, servicios y avances en la internacionalización.....	117
1. Importancia de la inversión intrarregional en el sector de servicios .....	117
G. Propuestas para el futuro .....	119
Bibliografía .....	121



**Capítulo V****La Unión Europea y América Latina y el Caribe: de las preferencias**

<b>a la reciprocidad</b> .....	125
Introducción .....	125
A. Tendencias del comercio interregional.....	128
B. CARIFORUM: ¿un acuerdo cerrado?.....	130
C. Centroamérica: la vía rápida.....	135
D. Comunidad Andina: pausa para reformular el proceso .....	136
E. MERCOSUR: avanza y frena.....	137
F. Asociación estratégica con México.....	137
G. Principales problemas que afectan las negociaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe .....	139
H. Perspectivas para 2008 y 2009 .....	140
Bibliografía .....	142

**Capítulo VI****Esfuerzo de América Latina y el Caribe y Asia y el Pacífico por estrechar las relaciones comerciales y de inversión**

.....	143
Introducción .....	143
A. América Latina y el Caribe y Asia y el Pacífico en la economía mundial .....	144
B. Relaciones comerciales y de inversión entre América Latina y el Caribe y Asia y el Pacífico .....	150
1. Panorama general del comercio birregional .....	150
2. Concentración en países .....	152
3. Concentración en productos .....	154
C. Tendencias divergentes de la integración <i>de facto</i> en y entre ambas regiones.....	155
1. El comercio intraindustrial entre ambas regiones es limitado aunque está creciendo .....	155
2. La inversión extranjera directa intrarregional, clave para el comercio intrarregional e intraindustrial.....	162
3. China como plataforma de exportación asiática.....	174
4. La IED en América Latina y el Caribe .....	176
5. Obstáculos a la inversión extranjera directa birregional.....	179
6. Consecuencias de la proliferación de acuerdos comerciales en Asia y el Pacífico para América Latina y el Caribe.....	180
D. Conclusiones y recomendaciones.....	180
Bibliografía .....	184

**Capítulo VII****El análisis prospectivo: una herramienta para el fortalecimiento de la inserción internacional**

.....	187
Introducción .....	187
A. La prospectiva en el ámbito de una estrategia de desarrollo exportador y fortalecimiento de la inserción internacional .....	189
1. Los ejes estratégicos del desarrollo exportador y los ejercicios de prospectiva.....	189
2. La amplia disponibilidad de metodologías e instrumentos .....	193
3. El liderazgo de los gobiernos en el proceso .....	194
B. La prospectiva en América Latina y el Caribe y lo que puede aprenderse de las experiencias del resto del mundo .....	196
1. La búsqueda de una visión a nivel de país en el camino de la competitividad .....	197
2. La prospectiva en materia de energía: una forma de avanzar en la superación de obstáculos a la competitividad.....	197
3. Los estudios de prospectiva de carácter sectorial.....	199
C. Conclusiones .....	200
Bibliografía .....	201

## Cuadros

Cuadro I.1	China, el Brasil, la Federación de Rusia y la India, y economías en desarrollo de la región de Asia y el Pacífico: participación en los totales mundiales (1990, 2000 y 2007) y contribución a la variación de esos totales (1990-2000 y 2000-2007).....	32
Cuadro I.2	Exportaciones a los Estados Unidos como parte del total de exportaciones, 1980-2007 .....	37
Cuadro I.3	Proyecciones de precios a corto plazo, cambios respecto del año anterior.....	45
Cuadro I.4	Ganancias o pérdidas netas derivadas de variaciones de los términos del intercambio, 1995-2002, 2003-2005, 2006 y 2007 .....	48
Cuadro I.5	Participación en las exportaciones por principales destinos, 2000 y 2007 .....	50
Cuadro I.6	Tasas de inflación en países y regiones seleccionadas .....	54
Cuadro I.7	Tasas de crecimiento real de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios, 2006-2008 .....	58
Cuadro II.1	Avances en materia de negociaciones agrícolas.....	67
Cuadro II.2	Simulaciones de propuestas de reducción de subsidios internos .....	68
Cuadro II.3	Efecto de la fórmula suiza en los aranceles consolidados y aplicados.....	70
Cuadro III.1	Requisitos generales de la Asociación aduanera y comercial contra el terrorismo.....	78
Cuadro III.2	Requisitos del Operador Económico Autorizado de la Unión Europea .....	80
Cuadro III.3	Promedio de costos anuales para la implementación y el mantenimiento del programa de la Asociación aduanera y comercial contra el terrorismo .....	81
Cuadro III.4	Algunas normas que inciden en los principales productos de exportación de la región .....	83
Cuadro III.5	Principales temas incluidos en los códigos de buenas prácticas .....	84
Cuadro III.6	Preocupaciones relativas a las normas privadas .....	87
Cuadro III.7	Costos de una certificación privada. Certificado del Consejo de certificación de la acuicultura.....	87
Cuadro III.8	Cuota prevista de emisión global de gases de efecto invernadero en 2020.....	94
Cuadro III.9	Exportaciones a los Estados Unidos en 2006.....	94
Cuadro III.10	Normas de la OMC y opciones de política en la esfera del cambio climático.....	98
Cuadro IV.1	América Latina y el Caribe: exportaciones totales y por esquemas subregionales de integración, 1990-2007 .....	105
Cuadro IV.2	Matriz de comercio intrarregional, 2007.....	115
Cuadro V.1	Principales exportaciones de subregiones de América Latina y el Caribe a la Unión Europea (27 países), 2004-2006.....	127
Cuadro V.2	América Latina y el Caribe: estructura de las exportaciones de mercancías por destino y categoría.....	129
Cuadro VI.1	Participación de América Latina y el Caribe y Asia y el Pacífico en el PIB mundial.....	145
Cuadro VI.2	Reservas de divisas (sin incluir reservas de oro), diciembre de 2007 .....	147
Cuadro VI.3	Participación de los países de Asia y América Latina en el comercio mundial, 2007 .....	148
Cuadro VI.4	Inversión extranjera directa hacia Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe, 1980, 1990, 2000 y 2006 .....	149
Cuadro VI.5	América Latina y el Caribe y Asia y el Pacífico: comercio por regiones y productos y por contenido tecnológico, 2006 .....	151
Cuadro VI.6	Comercio intrarregional asiático, por agrupaciones geográficas .....	156
Cuadro VI.7	Asia y el Pacífico: estructura de las exportaciones por intensidad tecnológica y países, 2006 .....	156
Cuadro VI.8	Asia y el Pacífico: comercio intrarregional.....	157
Cuadro VI.9	América Latina y el Caribe: comercio intrarregional.....	159
Cuadro VI.10	Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe: comercio intraindustrial dentro de cada región y con otras regiones, 1990, 1995, 2000 y 2006 .....	161
Cuadro VI.11	Relaciones comerciales intraindustriales de algunos países de América Latina y el Caribe con la región de Asia y el Pacífico, 2006.....	161
Cuadro VI.12	Japón: comercio e inversión extranjera directa en el exterior, por países y regiones.....	163
Cuadro VI.13	Japón: importaciones por regiones y sectores, promedio 2005-2007 .....	164
Cuadro VI.14	Japón: número de filiales, por países y regiones, 2006 .....	165
Cuadro VI.15	Inversión extranjera directa en China (sectores no financieros), promedio 2002-2007 .....	167
Cuadro VI.16	Inversión extranjera directa de China en el exterior, salidas y acervo, 2006 .....	168
Cuadro VI.17	Destinos de la IED de China .....	169
Cuadro VI.18	Principales empresas chinas que operan o han invertido en América Latina.....	170
Cuadro VI.19	Inversión extranjera directa de la República de Corea a algunos países de América Latina, por sector, monto acumulado, 2004-2007 .....	171
Cuadro VII.1	Cuatro ejes de orientación estratégica para la inserción internacional.....	190

## Gráficos

Gráfico I.1	Estados Unidos: producto interno bruto por componentes del gasto .....	36
Gráfico I.2	Estados Unidos: crecimiento de las importaciones reales de regiones y países seleccionados, 2007 y 2008 (enero a julio) .....	38
Gráfico I.3	Índices de tipos de cambio real y tasas de depreciación real .....	39
Gráfico I.4	Índices de precios de los productos básicos .....	41
Gráfico I.5	China e India: contribución a la variación del consumo global de productos básicos agrícolas seleccionados, petróleo y metales, 2000-2007 .....	42
Gráfico I.6	Exportaciones de bienes y balanza comercial y de la cuenta corriente, 2004-2006 y 2007 .....	47
Gráfico I.7	Contribución y variaciones de la balanza comercial, 2004-2006 y 2007 .....	48
Gráfico I.8	América Latina y el Caribe: volumen de exportaciones a los Estados Unidos y la Unión Europea, 2005-2008 .....	49
Gráfico I.9	China: crecimiento del volumen de importaciones de productos básicos seleccionados.....	49
Gráfico I.10	Exportaciones de productos básicos y manufacturas basadas en recursos naturales por país, 2006 .....	51
Gráfico I.11	Valores de exportaciones mensuales de América Latina y el Caribe, 2000-2008 .....	51
Gráfico I.12	Crecimiento anual de las exportaciones de productos básicos y otros productos de América Latina y el Caribe, en volumen.....	52
Gráfico III.1	Beneficios potenciales.....	79
Gráfico V.1	América Latina y el Caribe: participación de los Estados Unidos, la Unión Europea y Asia y el Pacífico en las exportaciones e importaciones de la región .....	126
Gráfico V.2	México: corrientes comerciales y de recepción de IED desde la Unión Europea, 1999-2007 .....	138
Gráfico V.3	México: crecimiento y corrientes comerciales y de recepción de IED desde la Unión Europea, 1999-2007 .....	138
Gráfico VI.1	Balanza de la cuenta corriente, por región y país, 2007.....	146
Gráfico VI.2	Veintisiete mayores tenedores extranjeros de títulos del Tesoro de los Estados Unidos, febrero de 2008 .....	146
Gráfico VI.3	Participación de América Latina y el Caribe y Asia y el Pacífico en las exportaciones e importaciones mundiales de mercancías, 2007 .....	147
Gráfico VI.4	Participación en el comercio mundial, variación entre 1991-1995 y 2001-2006.....	148
Gráfico VI.5	Asia y el Pacífico (incluida la India): participación en las exportaciones e importaciones totales de América Latina y el Caribe, promedio 2004-2006 .....	153
Gráfico VI.6	América Latina: participación en las exportaciones e importaciones totales de Asia, promedio 2004-2006 .....	153
Gráfico VI.7	Comercio intrarregional de equipos de transporte y maquinaria y piezas y componentes, 1990 y 2006.....	158
Gráfico VI.8	Japón: comercio exterior en 2007, por países y regiones.....	163
Gráfico VI.9	China: exportaciones por tipo de empresa, 1997-2006 .....	167
Gráfico VI.10	China: importaciones y exportaciones por empresas de propiedad extranjera, 2006 .....	168
Gráfico VI.11	Acervo de la IED de china en el exterior en comparación con los países desarrollados, 2006 .....	168
Gráfico VI.12	Acervo de la IED de la República de Corea en América Latina y el Caribe, 1980-marzo de 2008 .....	172
Gráfico VI.13	Comercio e inversión extranjera directa de la ASEAN, por regiones y países seleccionados, 2006 .....	173
Gráfico VI.14	Importaciones de China, por regiones e intensidad tecnológica, 2006 .....	174
Gráfico VI.15	Entradas de inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 1980-2007 .....	177
Gráfico VI.16	Entradas de inversión extranjera directa en América Latina, por país o región, 1997-2006.....	177
Gráfico VII.1	Fases de participación de los actores en un proceso de análisis prospectivo .....	193

## Recuadros

Recuadro I.1	El origen de la crisis financiera de los Estados Unidos.....	34
Recuadro I.2	Implicancias de la crisis alimentaria de América Latina y el Caribe en la pobreza.....	54
Recuadro I.3	Pronósticos del precio del petróleo para la segunda mitad de 2008 e impacto en la balanza comercial .....	57
Recuadro II.1	La ley agrícola de los Estados Unidos.....	69
Recuadro II.2	La carrera de los biocombustibles .....	72
Recuadro V.1	¿El fin de la guerra del banano? .....	132
Recuadro VI.1	Competencia abierta entre América Latina y el Caribe y África como proveedores de productos básicos en China y receptores de la IED de China .....	175
Recuadro VI.2	Desarrollo industrial de China e impacto de los crecientes costos laborales .....	176
Recuadro VII.1	Un análisis de prospectiva en Noruega: acuicultura 2020.....	192
Recuadro VII.2	Prospectiva tecnológica en Finlandia .....	195



## Reseña

---

La presente edición del *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe* se divide en siete capítulos.

En el capítulo I se analizan las tendencias recientes de las principales economías industrializadas y emergentes y se pasa revista a los posibles efectos que la crisis financiera iniciada en los Estados Unidos tiene en la economía mundial y el desempeño económico y comercial de la región. Se examina también el impacto en los precios de los productos primarios, sobre todo petróleo y alimentos, y en el comportamiento del crecimiento, la inflación y el sector externo regional. Por último, se presentan los resultados del comercio de la región correspondientes a 2007 y las proyecciones para 2008.

En el capítulo II se revisa lo que ha ocurrido últimamente en la Ronda de Doha, incluidos los documentos distribuidos en julio de 2008 sobre las negociaciones en materia de agricultura y acceso a los mercados para los productos no agrícolas, y se ofrece una síntesis de los principales avances y obstáculos que emergieron de tales negociaciones, con énfasis en las repercusiones sobre América Latina y el Caribe.

En el capítulo III se discuten algunos temas nuevos relacionados con el comercio: i) las nuevas exigencias de seguridad que debe cumplir el transporte de mercancías; ii) la evolución y naturaleza jurídica de las normas privadas de calidad; iii) el estado del debate sobre el comercio y las normas laborales y iv) el debate sobre los vínculos entre el cambio climático, el comercio y el sistema multilateral de comercio. Se argumenta que estos temas, entre otros,

formarán parte de la agenda internacional en los próximos años y que la región debe empezar a unificar posturas en esos ámbitos.

En el capítulo IV se examinan los avances recientes de la integración regional y las principales iniciativas en los esquemas de integración (el MERCOSUR, la Comunidad Andina, el Mercado Común Centroamericano, la CARICOM). Además, se analizan: i) la activa política comercial de México para reforzar sus vínculos comerciales y de infraestructura con Centroamérica; ii) las iniciativas en la Cuenca del Pacífico Latinoamericano; iii) la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y iv) la invitación del Brasil a una Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe sobre esquemas de integración regional en diciembre de 2008. Se concluye con un análisis sobre los vínculos entre la inversión y los servicios como una herramienta de integración de facto.

En el capítulo V se estudian los procesos de negociación para alcanzar un acuerdo de asociación entre la Unión Europea y los distintos esquemas de integración subregional mencionados. Para cada agrupación se identifican el proceso negociador, los temas contenciosos y los principales desafíos en tales negociaciones. Se señala que, dado el marco similar de todas estas negociaciones, que abarcan los países del Caribe, Centroamérica, la CAN y el MERCOSUR, además de Chile y México, se podría llegar a importantes sinergias para la posterior convergencia de reglas comerciales y de inversión entre los esquemas de integración existentes en la región.

En el capítulo VI se ofrece un análisis detallado de las relaciones comerciales y de inversión entre América Latina y el Caribe y Asia y el Pacífico y dentro de esta última agrupación. Se observa que: i) la naturaleza del intercambio birregional sigue siendo interindustrial, pese al surgimiento de algunos productos primarios de exportación nuevos y de ciertas manufacturas de alta tecnología; ii) hasta ahora, los esfuerzos de América Latina y el Caribe de acercarse a Asia y el Pacífico han sido más bien esporádicos e individuales, y iii) falta una estrategia más coordinada entre los países, con miras a reforzar los nexos de comercio e inversiones y los eslabonamientos productivos y comerciales, a través de distintos tipos de

alianzas público-privadas, incluida la firma de tratados de libre comercio.

En el capítulo VII se presentan los ejercicios de prospectiva realizados en algunos países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), orientados a fortalecer la innovación, la competitividad y la diversificación exportadora. Pese a la relevancia de este instrumento para la construcción de consensos en torno a lineamientos estratégicos del desarrollo, no es usual en la región, de modo que los avances logrados en otras zonas podrían motivar la realización de estos ejercicios como herramienta eficaz para fomentar la competitividad, la innovación y el desarrollo exportador de la región.

## Resumen ejecutivo

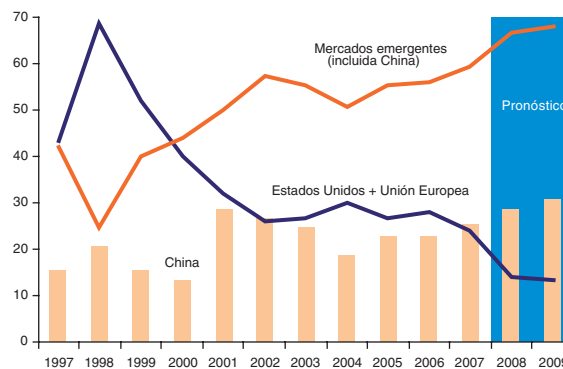
### Las tendencias de la economía mundial y la evolución del comercio en América Latina y el Caribe

Durante 2003-2007, la economía mundial vivió el mejor ciclo de los últimos 40 años, al registrar elevadas tasas de crecimiento, baja inflación, bajas tasas de interés, financiamiento fluido y un comercio internacional en dinámica expansión. Casi la mitad del crecimiento económico mundial correspondió a los grandes países emergentes (el Brasil, la Federación de Rusia, la India y China, los denominados BRIC). Ese favorable escenario internacional, sumado a la mejor calidad de las políticas macroeconómicas de la región, explica el mejor desempeño económico de América Latina y el Caribe en cuatro décadas. A ese buen desempeño contribuyó, en particular, la alta demanda mundial de energía, alimentos y otros productos básicos, que impulsó las exportaciones de la región.

El año 2008 será un hito de referencia en la historia económica de la globalización<sup>1</sup>. En efecto, este año rompe la favorable tendencia del ciclo con turbulencias interrelacionadas y de considerable magnitud, cuyos orígenes se encuentran en los cinco años anteriores:

<sup>1</sup> Ante la debacle financiera mundial desatada por la crisis de las hipotecas de alto riesgo en los Estados Unidos y tras décadas de énfasis en la desregulación, comienzan nuevamente los debates sobre las deficiencias del marco regulatorio en las finanzas internacionales, tal como ocurrió con la crisis asiática.

Gráfico 1  
CONTRIBUCIÓN DE REGIONES SELECCIONADAS AL  
CRECIMIENTO MUNDIAL  
(En porcentajes del crecimiento mundial anual)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), base de datos World Economic Outlook (WEO).

Nota: Producto interno bruto sobre la base de la paridad de poder adquisitivo.

El propio Primer Ministro británico, Gordon Brown, luego de liderar el rescate de la banca europea, con una activa presencia accionaria del Estado, destaca que parece haber llegado el momento de repensar la estructura financiera internacional de la era global



i) el estallido de la crisis de las hipotecas de alto riesgo, que partió en 2007 en los Estados Unidos y amenaza con una recesión en la economía de ese país y del mundo; ii) el debilitamiento del dólar durante el primer semestre y la sostenida demanda de las economías emergentes, que elevan abruptamente los precios del petróleo y de los alimentos y acentúan los movimientos especulativos y la volatilidad en estos mercados, con lo cual la inflación vuelve a la agenda de temas de preocupación mundial, y iii) los coletazos de la crisis de las hipotecas de alto riesgo, que han ocasionado sucesivas quiebras y reordenamientos en la industria financiera estadounidense y europea y a fines de septiembre causaron el colapso de la banca de inversión de los Estados Unidos, protagonista de las principales innovaciones financieras en la economía global, y plantearon una amenaza de crisis financiera internacional. Por último, los temores de recesión han provocado una baja del precio de las materias primas, en especial el petróleo y el cobre y otros productos de interés regional.

En suma, la crisis de las hipotecas de alto riesgo es un caso de burbuja inmobiliaria en los Estados Unidos que, al reventar, afectó a las instituciones financieras que tenían más cantidad de activos respaldados en el pago de esas hipotecas. Las pérdidas de tales operaciones elevaron la deuda y redujeron el capital de esas instituciones, limitando su capacidad de atender las necesidades crediticias de la economía. Ante esta situación, procedieron a vender activos, acentuando la caída de los precios de los activos y por ende sus propias dificultades de deuda y capital. Esa espiral descendente desató la desconfianza entre los propios bancos, lo que produjo una contracción del crédito y propició las condiciones para la quiebra de gigantes financieros, comprometidos de manera imprudente con operaciones demasiado riesgosas y con financiamientos a corto plazo. En tal momento, la intervención del Estado se transformó en un requisito indispensable para restaurar la confianza y restablecer la normalidad de los flujos financieros.

La crisis ha causado un fuerte impacto en los mercados financieros de los Estados Unidos y Europa, plasmándose en un problema de liquidez y solvencia y afectando el funcionamiento de los mercados de crédito a nivel global. La respuesta de las autoridades de las economías industrializadas, con diferencias de oportunidad y cobertura, se han centrado en proporcionar liquidez y recapitalizar a las instituciones financieras que lo requieran. Pese a los grandes esfuerzos desplegados, persiste aún una gran volatilidad, atribuible a la incertidumbre respecto de la duración e intensidad de la crisis financiera, por una parte y, por otra, en lo relativo a los aspectos operativos de las medidas adoptadas y a la distribución de los costos de estas entre los diferentes interesados.

Independientemente de cómo opere la dinámica de solución de la crisis, ya se perciben fuertes efectos negativos en la economía real de los países industrializados, lo que ha llevado a una corrección generalizada a la baja de las estimaciones de crecimiento y de generación de empleo para el resto de 2008 y para 2009 en tales economías. Este escenario, de duración e intensidad aún inciertas, ha comenzado a afectar a las economías latinoamericanas y sus efectos serán más intensos aún en 2009. Entre ellos destaca una caída de la demanda externa y de las transferencias corrientes unilaterales. Se espera también un menor grado de liquidez en los mercados financieros internacionales, lo que reduciría los respectivos flujos hacia la región. Este drástico cambio en el escenario externo tendrá consecuencias negativas en el crecimiento y el empleo de la región y por lo tanto en la evolución de la pobreza en América Latina y el Caribe.

Según informaciones de inicios de octubre de 2008, la banca europea también se resintió, lo que acentuó la desconfianza en los mercados financieros y bursátiles y provocó incluso algunas situaciones de pánico, a las que no están ajenas varias de las principales economías emergentes. Pese a masivas inyecciones de liquidez en los Estados Unidos y en Europa, las tasas interbancarias continúan en niveles sin precedentes y se ciernen graves amenazas de cesación en la cadena de pagos en los Estados Unidos. Si ese lamentable escenario llegase a concretarse, esa economía y la Unión Europea enfrentarían una desaceleración mucho más profunda y hasta una recesión a fines de 2008 y durante gran parte de 2009, lo que reduciría drásticamente las proyecciones de crecimiento de la economía mundial para 2009 y 2010, incluidas las economías en desarrollo.

Estamos, por tanto, en presencia de eventos concatenados que acentúan la incertidumbre y la volatilidad en los sistemas financieros, minando la confianza y contrayendo el crédito en las principales economías, efectos que se percibirán en la producción, la inversión, el empleo y el comercio de un modo más evidente en 2009. La crisis financiera en los Estados Unidos es, sin duda, la más grave desde la Gran Depresión y, si bien el mundo está hoy mejor preparado para lidiar con tales efectos, igualmente dejará grandes huellas en la economía global, dado que se trata de la mayor crisis financiera en la mayor economía del mundo, en el sector más dinámico de esa economía y con mayores ramificaciones para el resto de las actividades económicas de los Estados Unidos y de la economía mundial. Tras el rescate de Bear Stearns por parte de JP Morgan Chase, la compra de Merrill Lynch por el Bank of America, la quiebra de Lehman Brothers y la fusión de Goldman Sachs y Morgan Stanley, que se transformó en *holding* bancario regulado, en apenas seis meses desaparecieron los cinco principales bancos de



inversión estadounidenses. Si a eso agregamos el rescate que el Tesoro de los Estados Unidos hizo de Fannie Mae y Freddie Mac, las principales detentoras de hipotecas del país, y la intervención y el rescate de American International Group Inc. (AIG), la principal aseguradora, y Washington Mutual, un importante banco comercial, se advierte que estamos en presencia de una crisis sistémica, con serias repercusiones no solo en el sector financiero mundial, sino también en la economía real.

Por la modalidad de operaciones fuera de balance que caracterizó el accionar de los bancos de inversión, es aún difícil proyectar la profundidad y duración de la crisis. Por de pronto, es necesario que termine de desinflarse la burbuja inmobiliaria, para que los precios del conjunto de los activos contaminados vuelvan a niveles sustentables. Solo entonces se conocerá con precisión la magnitud de las pérdidas, antes de proceder al saneamiento financiero de los balances en el sector financiero y a su recapitalización. Estos procesos no serán breves. De allí la magnitud del paquete de rescate del sistema de 700.000 millones de dólares propuesto por la administración estadounidense para restaurar la confianza. A mediados de octubre de 2008, era urgente que el megaplan de rescate financiero operase a la brevedad y se dieran a conocer con prontitud sus detalles operativos, a fin de aislar los activos contaminados, apoyar con liquidez a las instituciones financieras en dificultades y restablecer la confianza entre los bancos y la normalidad de los flujos financieros. A inicios de octubre, el principal desafío financiero en los Estados Unidos era asegurar la continuidad de la cadena de pagos, para evitar la quiebra de empresas y agencias financieras bien administradas, lo que generaría un fuerte impacto en el empleo y en la actividad productiva.

El millonario paquete de rescate finalmente aprobado por el Congreso estadounidense no logró restablecer la confianza en los mercados financieros y bursátiles del mundo, ya sea por fallas de diseño o de implementación. Esta deficiencia se hizo más evidente cuando el Reino Unido anunció su propio paquete de rescate, que pocos días después fue avalado en su matriz general por los demás gobiernos europeos, al gestarse una operación coordinada de rebaja de tasas de interés y de salvataje del sistema financiero europeo. El impacto del accionar coordinado europeo, al cabo de algunas semanas de vacilaciones, fue macizo, reactivando los mercados financieros y bursátiles y reduciendo las tasas interbancarias. Los mercados premiaron la idea de un esfuerzo coordinado y global para abordar un problema global y sistémico.

En esencia, el rescate propuesto por Brown fue más amplio, profundo y rápido que el del Tesoro y la Reserva Federal estadounidenses. Sus componentes principales fueron: i) inyección de liquidez al sistema financiero; ii) recapitalización de las instituciones financieras

debilitadas, a cambio de participación accionaria del Estado; iii) garantías a las deudas interbancarias; iv) seguro para los depósitos bancarios, y v) compra pública de los activos de menor calidad.

En el cuadro 1 se resume y cuantifica el monto total que los bancos centrales y otros organismos gubernamentales dispusieron para dar una inyección de liquidez en el período más reciente, cifra que bordea los 3,1 billones de dólares. Hasta mediados de octubre, el paquete de rescate por 700.000 millones de dólares hecho público por los Estados Unidos y la firme voluntad de Europa de avanzar en una acción coordinada sobre la matriz propuesta por el Gobierno del Reino Unido se traducían en una cifra comprometida de 2,4 billones de dólares. La respuesta inicial de los mercados financieros fue positiva y muchas bolsas de valores recuperaron parte del terreno perdido tras la crisis.

Cuadro 1  
INYECCIONES DE LIQUIDEZ Y PAQUETES DE RESCATE  
ANUNCIADOS HASTA EL 20 DE OCTUBRE DE 2008  
(En billones de dólares)

Países	Liquidez utilizada <sup>a</sup> (al 20 de octubre)	Paquetes de rescate (al 14 de octubre)	Paquetes de rescate (al 20 de octubre)
Estados Unidos	1,38	0,70 <sup>b</sup>	4,30 <sup>e</sup>
Unión Europea	1,62	2,41 <sup>c</sup>	2,42 <sup>f</sup>
15 países de la zona euro	1,16	1,54 <sup>c</sup>	1,56 <sup>f</sup>
Reino Unido	0,46	0,87 <sup>c</sup>	0,87 <sup>c</sup>
Japón	0,11	...	...
Otros	0,05 <sup>d</sup>	...	...
<b>Total</b>	<b>3,17</b>	<b>3,11</b>	<b>6,72</b>

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), *Global Financial Stability Report*, octubre de 2008; y prensa financiera internacional (*New York Times*, *ABC*, *The Guardian*, *Estrategia*, *BBC News*, entre otras).

<sup>a</sup> Considera la oferta de liquidez de la Reserva Federal de los Estados Unidos, del Banco Central Europeo y en general de los bancos centrales, mediante la colocación directa de repos, y la entrega de créditos de corto plazo (menos de 90 días). También se incluyen los montos utilizados por los gobiernos en compras de acciones de la banca.

<sup>b</sup> Primer paquete de rescate estadounidense.

<sup>c</sup> Incluye compromisos de garantías para créditos interbancarios, seguros para depósitos bancarios y compra pública de los activos de menor calidad por parte de los gobiernos de Alemania, España, Francia, Irlanda y los Países Bajos.

<sup>d</sup> Incluye inyecciones de liquidez en Australia y Suecia.

<sup>e</sup> Incluye los anuncios realizados por la Corporación Federal de Seguros de Depósitos de los Estados Unidos (the *Federal Deposit Insurance Corporation*) de asegurar depósitos bancarios subordinados por hasta 1,5 billones de dólares, depósitos que no devengan interés por hasta 500.000 millones de dólares y papeles comerciales por hasta 1,6 billones de dólares). Los tres compromisos suman 3,6 billones de dólares.

<sup>f</sup> Incluye intervención del Gobierno de los Países Bajos en el rescate de ING.

El modelo estadounidense de rescate había desechado la participación accionaria del Estado en la banca, probablemente por motivos ideológicos, y se había concentrado en la compra pública de los activos contaminados por la securitización de los pagos hipotecarios, pero sin lograr restablecer la confianza en

los mercados financieros. Luego del éxito del programa de rescate europeo y del accionar coordinado de las tasas de interés, al que se sumaron los Estados Unidos, la propuesta de este país se encaminó en la dirección de la modalidad europea, reforzándose el mejoramiento global en las expectativas financieras. Las autoridades estadounidenses anunciaron la utilización de 250.000 millones de dólares del paquete de rescate aprobado por el Congreso en la adquisición de acciones de grandes y pequeños bancos. En los días posteriores, la Corporación Federal de Seguros de Depósitos de los Estados Unidos hizo públicos anuncios de garantías sobre depósitos bancarios subordinados, cuentas corrientes sin intereses y papeles comerciales por una cifra cercana a los 3,6 billones de dólares. Este monto, sumado al paquete de rescate de 700.000 millones de dólares, aumentó la cuantía total del rescate estadounidense, incluyendo garantías, a 4,3 billones de dólares (véase el cuadro 1).

Sin embargo, aún no es posible asegurar si estas medidas bastarán para resolver la crisis pero ciertamente van en la dirección correcta y parecen haber limado las aristas más delicadas que se observaban a inicios de octubre, esto es, pánico financiero generalizado y amenazas de ruptura en la cadena de pagos.

Las mismas características benignas del ciclo —elevado crecimiento y bajas tasas de interés y de inflación— acentuaron la mayor disposición al riesgo, elevando el atractivo de las innovaciones financieras, la securitización y las operaciones fuera de balance. La confianza excesiva en el mercado y la desregulación hicieron el resto, favoreciendo incluso eventuales fraudes y desencadenando la peor crisis financiera desde la gran crisis de los años treinta. Si la crisis de la deuda externa en América Latina y el Caribe condujo —al cabo de una década perdida y de dolorosos ajustes— a políticas económicas más ordenadas, la actual crisis financiera en los Estados Unidos bien podría conducir a un replanteo de la regulación financiera en materia de gestión de riesgos y en niveles de capitalización y apalancamiento, así como a reforzar los incentivos de la política económica que privilegien el ahorro, desestimulando el elevado sobreendeudamiento público y privado en esa economía.

Las repercusiones de la crisis financiera se sentirían todavía más en 2009, al impactar en la actividad económica y el nivel de empleo; por lo tanto, en 2009 la economía mundial crecerá menos que en 2008. Según los resultados del paquete de rescate financiero de los Estados Unidos y la eficacia de las medidas de apoyo que se ejecuten en Europa, la situación incluso podría derivar en una recesión significativa, si es que no se logra impedir que la crisis financiera contagie la actividad real, con una contracción

crediticia de proporciones. Por ahora, la desaceleración está concentrada en las principales economías avanzadas, aunque Asia y otras economías emergentes también se verán afectadas, si bien aún en magnitudes relativamente menores. La economía de los Estados Unidos enfrenta fuertes presiones recesivas desde fines de 2007, aunque las exportaciones netas han sido dinámicas, estimuladas por un dólar débil, lo que ha evitado un mayor desplome de la economía en su conjunto. El Japón y la Unión Europea se están viendo sumamente afectados por la crisis estadounidense y su desempeño experimentó una marcada caída, tanto por el lado de la demanda interna como de la externa, entrando en virtual recesión hacia fines de 2008.

Hasta mediados de 2008, los países emergentes mantenían un alto crecimiento, a pesar de la desaceleración de las economías avanzadas, lo que indicaba un cierto desacoplamiento entre ambos grupos. En el segundo trimestre de 2008, aparecieron nuevos indicios que matizaron este panorama: los socios comerciales de los países desarrollados sufrieron la abrupta caída de la demanda de estos últimos. Además, la crisis financiera ha acentuado la falta de liquidez en los mercados internacionales, lo que se traduce en mayores tasas de interés, lo cual también tendrá un impacto negativo en el crecimiento de las economías en desarrollo. En tanto la crisis financiera no continúe agravándose, la mayoría de los países emergentes están mejor preparados que en crisis anteriores para resistir a los choques externos, dadas sus amplias reservas internacionales, cuentas fiscales en orden y deudas externas reducidas, pero igualmente se verán afectados, pues la crisis ha tenido una magnitud suficiente para impactar en toda la economía mundial.

La crisis financiera y la desaceleración del crecimiento mundial han detenido el ritmo alcista de los precios del petróleo y los alimentos. Estos precios aumentaron hasta mediados de julio de 2008 en un contexto de una demanda creciente de China, la India y otros países asiáticos de estos productos y de una oferta apretada y poco elástica. En términos reales, el precio del petróleo fue mayor que durante la crisis energética de 1979, mientras que los precios de los metales se multiplicaron por tres o cuatro desde 2003. El precio de los alimentos también se disparó desde 2006. En la segunda mitad de 2008, los precios de los productos básicos comenzaron a bajar, debido al pánico financiero, las amenazas de recesión internacional y la fuerte desaceleración en las economías industrializadas. Desde julio hasta mediados de octubre, los precios del trigo y el maíz han caído un 70%, los del petróleo un 55% y los del aluminio, cobre, níquel y platino cerca del 50%. Con todo, según las tendencias a largo plazo, estos precios aún continúan en rangos comparativamente

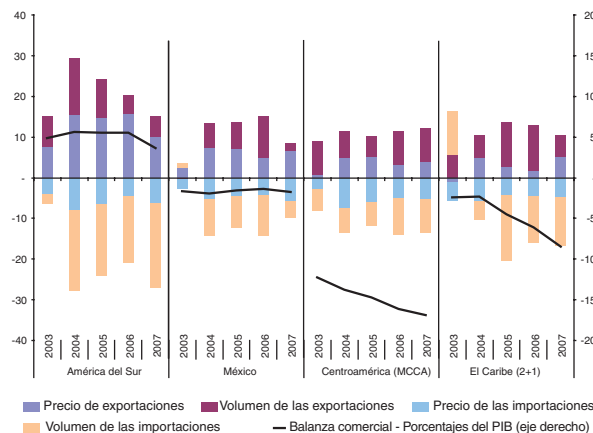
altos y es probable que permanezcan en tales niveles, mientras se mantenga el dinamismo de la economía china y demás economías emergentes. El *shock* financiero ha diluido el componente especulativo en la volatilidad de estos precios pero persisten los datos estructurales de oferta y demanda que vienen presionando estos precios al alza, particularmente en el caso de la energía, los minerales y los metales. Todo indica pues que esos precios seguirán comparativamente altos, pero dejarán de ser un factor de presión inflacionaria.

La mejora de la balanza comercial de México, América del Sur y la región en su conjunto entre 2004 y 2006 obedece sobre todo a los altos y crecientes precios de los productos básicos. En 2007, dicha balanza comercial se deterioró levemente, dado el gran aumento de las importaciones en términos de volumen y precio. Por otra parte, el alza de los precios de los productos básicos tuvo un efecto opuesto en el caso de Centroamérica y el Caribe, debido a su condición de importadores netos de petróleo y alimentos.

La reducción prevista de los precios de los productos básicos el último trimestre de 2008 y 2009 es un hecho negativo para los países en desarrollo exportadores de materias primas como los de América Latina y el Caribe. Sin embargo, como se mencionaba, dichos precios probablemente se mantengan por encima de los niveles de 2006 y 2007, lo cual traerá algún alivio inflacionario y favorecerá a las economías importadoras netas de petróleo, como las de Centroamérica y el Caribe, excluida Trinidad y Tabago. En 2008 y 2009 se anticipa una disminución de los volúmenes exportados, mientras que las importaciones se desacelerarán con algún rezago. Por la caída de los términos del intercambio y los movimientos de los volúmenes comercializados, los saldos de la balanza comercial y la cuenta corriente se deteriorarán en todas las subregiones, salvo Centroamérica y el Caribe. De modo que, en 2009, el sector externo podría dejar de ser un factor de holgura para la región.

En este complejo contexto mundial, América Latina y el Caribe tiene que lidiar con retos inmediatos y a largo plazo. A corto plazo, los gobiernos de la región deben enfrentar la turbulencia financiera y económica internacional con un menor acceso al financiamiento externo, tasas de interés más elevadas, bolsas locales golpeadas por las tendencias mundiales y la reorientación de capitales hacia destinos y activos más seguros, así como con menores exportaciones y envíos de remesas de emigrantes en países industrializados en recesión y menores niveles de inversión extranjera directa. Por lo anterior, se verán afectadas las líneas de crédito para las exportaciones y para los planes de inversión, limitándose el crecimiento.

Gráfico 2  
EXPORTACIONES, IMPORTACIONES Y BALANZA COMERCIAL  
(En tasas de crecimiento anual y porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Nota: El crecimiento de los precios es la variación anual de los valores unitarios de las exportaciones e importaciones. El crecimiento del volumen es la variación anual de las cantidades exportadas. La balanza comercial es el resultado neto ponderado de las tasas de crecimiento. El Caribe "2 + 1" corresponde a Panamá, Haití y la República Dominicana.

Si la crisis se profundizase más allá de lo conocido hasta inicios de octubre, fecha de cierre de esta síntesis, es claro que la prioridad se trasladaría a evitar el contagio con la crisis financiera de las economías industrializadas. En tal caso, los gobiernos de la región debieran asegurar la liquidez del sistema financiero, particularmente en líneas de crédito en dólares, junto con reforzar la vigilancia prudencial de la fortaleza de bancos e instituciones financieras más vinculadas directa e indirectamente al financiamiento internacional y a operaciones riesgosas. Si creciera la probabilidad de ese negativo escenario, con recesión en los Estados Unidos y en la Unión Europea y con profundas restricciones de liquidez, se justificaría una política monetaria más laxa.

El mayor costo de capital y la restricción de los flujos financieros y de inversión globales coexistirán en lo que resta de 2008 y en 2009 con mayores presiones inflacionarias, lo que, por ahora, está exigiendo políticas monetarias algo más restrictivas. En este contexto, es primordial reducir tales presiones con políticas monetarias y fiscales adecuadas, además de otras medidas en el ámbito social y productivo que permitan apoyar a los sectores de menores ingresos. En todo caso, es esperable que la desaceleración de la economía mundial reduzca las presiones de demanda sobre los productos básicos, en particular alimentos y energía, desactivando gradualmente las preocupantes presiones inflacionarias de inicios de 2008. De todas formas, el objetivo antiinflacionario no debiera admitir pausas, en tanto persista como principal desafío, si bien debiera irse

adecuando a la magnitud de las presiones inflacionarias que han venido inyectando los factores externos. Como se ha mencionado, todo indica que, en el resto de 2008 y durante 2009, el escenario internacional dejará de aportar presiones inflacionarias.

Para hacer frente a los previsible choques externos, los gobiernos deberían reforzar sus políticas macroeconómicas anticíclicas, manteniendo cuentas fiscales sanas y vigilando la evolución de las cuentas externas, para evitar desequilibrios insostenibles. En cualquier caso, según la evolución de la crisis financiera, es probable que las urgencias radiquen en acomodar políticas expansivas y ágiles que apoyen la liquidez del sistema financiero, para lo cual será preciso contar con los financiamientos y las modalidades de política que eviten la generación de nuevos desequilibrios. A mediano plazo, las economías que continúen con términos del intercambio favorables requieren mejorar el manejo y uso de los ingresos adicionales ligados a los precios de los productos básicos más allá de su tendencia, favoreciendo actividades que estimulen la competitividad a mediano plazo, la formación de recursos humanos y la diversificación exportadora.

Si bien 2009 será un año más restrictivo para todas las economías de América Latina y el Caribe, la magnitud de tales restricciones varía en cada caso, según las características propias de cada economía. En efecto, que el año 2009 aporte holguras o restricciones al desempeño de las economías de la región dependerá de variables como: i) la solvencia del sistema financiero, ii) el carácter de deudor o acreedor neto con el resto del mundo, iii) la sustentabilidad de las cuentas fiscales y el nivel de la deuda pública, iv) los niveles de inflación y de las expectativas inflacionarias, v) el saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos, vi) la importancia relativa de las remesas y de la IED, como mecanismos estables de financiamiento de la cuenta corriente, vii) el grado de diversificación por destino de las exportaciones y viii) el carácter de exportador o importador neto de alimentos y de energía. De todas maneras, más allá de las diferencias nacionales, el escenario global aconseja cautela fiscal, flexibilidad cambiaria y vigilancia prudencial del desempeño del sistema financiero, asegurando su liquidez y el calce de las operaciones en términos de plazos, monedas y tipos de riesgos.

La actual crisis financiera global y sus amenazas de recesión para 2009 plantean un desafío formidable a la solidez de las reformas económicas que la región ha venido implementando con esfuerzo en las últimas décadas. En gran medida gracias a ellas, y más allá del necesario debate respecto de su efectivo aporte al crecimiento, la equidad y la competitividad, la región está mejor preparada para hacer frente a este negativo escenario. No es posible descartar que el impacto de esta crisis sea considerable

pero, sin duda alguna, en ausencia de tales reformas, habría sido aún mayor. Es el momento de perseverar con el timón firme en las reformas que están permitiendo resistir la tormenta financiera con daños aún menores: responsabilidad fiscal y control antiinflacionario, apertura comercial y diversificación de mercados, reducción de la deuda externa y acumulación de reservas internacionales. Son estos activos los que permitieron que América Latina y el Caribe no haya caído en recesión cuando todo indica que los Estados Unidos y la Unión Europea van en esa dirección. Serán esos mismos activos los que estimularán una rápida recuperación, una vez que se restablezca la normalidad de los flujos financieros globales.

En síntesis, es difícil que después de 2008 la economía mundial siga siendo la misma. Debiera mostrar cambios en la regulación financiera, en la eficiencia energética, en la búsqueda de fuentes de energía renovables y en la provisión de fondos internacionales para reducir el hambre y para estimular la oferta de alimentos en los países más pobres. En el primer semestre de 2008, la conjunción de la crisis energética y del precio de los alimentos, además de activar la amenaza inflacionaria en varios países de la región y fuera de ella, planteó serias amenazas a la gobernabilidad democrática de varias naciones en desarrollo. Varias cumbres internacionales recogieron estas inquietudes, poniendo de relieve la actualidad y la urgencia de abordar la gobernabilidad de la globalización.

Una vez encaminada la solución de la crisis financiera, el principal tema de la agenda internacional debiera ser la gobernabilidad de la globalización y, en particular, la redefinición de las modalidades de regulación y supervisión prudencial del sistema financiero. En esa línea, y teniendo como telón de fondo la reciente crisis financiera, las principales autoridades europeas —Brown del Reino Unido, Merkel de Alemania y Sarkozy de Francia— están promoviendo la realización de una cumbre internacional para abordar las urgentes reformas del sistema financiero internacional, incluidas normas sobre mayor transparencia, estándares globales de regulación y supervisión entre países (*crossborder*), así como la determinación de sistemas de alerta temprana de crisis. En tal sentido apuntan las propuestas de actualización de instituciones como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial e inclusive la Organización Mundial del Comercio, para adecuarlas al nuevo escenario global de la economía del siglo XXI. Las Naciones Unidas han manifestado su plena disposición a recibir a los líderes mundiales en su Sede de Nueva York para dar curso a un proceso que se hace cada vez más imperioso. Décadas de reformas económicas se encuentran hoy amenazadas por la volatilidad e ingobernabilidad en los mercados financieros y por las turbulencias de los precios de la energía y los alimentos, acentuadas por operaciones especulativas. El



cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio se vería sumamente comprometido si se concretase un escenario de recesión internacional en 2009. Parece un momento apropiado para que los países de América Latina y el Caribe asuman una postura unificada sobre estos temas, presentando un discurso común en los diversos foros internacionales y formulando propuestas que empiecen a incidir en la agenda global. La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe que está convocando el Brasil para los días 16 y 17 de diciembre de 2008 en Salvador de Bahía, sobre integración y desarrollo, es una ocasión propicia.

### La Ronda de Doha: ¿fracaso o traspíe transitorio?

Durante el año 2008, la Ronda de Doha transitó desde un razonable optimismo hacia un significativo estado de incertidumbre, producto del fracaso de la reunión miniministerial convocada por el Director General de la Organización Mundial del Comercio (OMC), Pascal Lamy, en la última semana de julio. Esta ronda de negociaciones es especialmente relevante pues es la primera que tiene lugar desde el término de la Ronda Uruguay del GATT, celebrada en diciembre de 1993, 15 años atrás. Para los países en desarrollo la Ronda de Doha conlleva la posibilidad de reponer la dimensión del desarrollo en la agenda del comercio internacional: de ahí su nombre Programa de Doha para el Desarrollo.

Este Programa partió del reconocimiento de que los avances obtenidos en el nuevo sistema multilateral, si bien son significativos, no habían beneficiado de manera equitativa a todos sus miembros. Uno de los problemas detectados era que, por la complejidad de los acuerdos de la OMC, era preciso que los países en desarrollo contaran con herramientas de apoyo, de allí el interés en identificar problemas de aplicación en cada acuerdo y evaluar el trato especial y diferenciado a favor de estos países. Un segundo objetivo de la Ronda de Doha era la negociación en las áreas tradicionales de acceso a los mercados para los productos agrícolas y no agrícolas y el comercio de servicios, lo que permitiría capturar parte del proceso de liberalización que sus miembros han emprendido desde el término de la Ronda Uruguay. Un tercer objetivo era continuar el proceso de reforma del comercio agrícola, creando oportunidades de acceso efectivas, reduciendo las subvenciones que más distorsionan el comercio y acordando la eliminación de las subvenciones a la exportación que aplican los países desarrollados. Finalmente, la Ronda de Doha contempla mejorar las reglas comerciales en materia de derechos antidumping, subvenciones a la pesca y la relación entre las reglas comerciales y los acuerdos relacionados con el medio ambiente, de manera de mejorar la coherencia de las primeras respecto de los objetivos de un desarrollo sostenible.

La reunión miniministerial tuvo como propósito consolidar el avance informal alcanzado en diversos temas de negociación durante 2007 y 2008, y dar un nuevo impulso político en los asuntos más sensibles en materia de comercio agrícola y de productos no agrícolas. Por ejemplo, en materia de acceso a los mercados para los productos agrícolas, la propuesta discutida implicaba una rebaja media mínima de aranceles del 54% para los países desarrollados y una rebaja media del 36% para los países en desarrollo. Los países podrían designar un porcentaje de líneas arancelarias como “productos sensibles” y los países en desarrollo podrían además designar “productos especiales” y aplicar salvaguardias. Los productos sensibles y los productos especiales serían objeto de reducciones inferiores y, en este último caso, algunos podrían quedar totalmente exentos.

En materia de ayuda interna total (subvenciones a la producción)<sup>2</sup>, la propuesta sobre la mesa obligaría a la Unión Europea a reducir las subvenciones globales entre un 75% y un 85%. Por ejemplo, en el caso de la Unión Europea (15 miembros), se estima que la reducción pasaría de los 110.300 millones de euros actuales a 27.600 millones de euros. Por su parte, los Estados Unidos y el Japón deberían rebajar las subvenciones entre un 66% y un 73%. Para los Estados Unidos, ello significaba una rebaja respecto de la cifra consolidada actual de 48.200 millones de dólares hasta un rango de 16.400 a 13.000 millones de dólares. En el caso de las subvenciones que causan mayores distorsiones al comercio (compartimento ámbar), las propuestas implicarían reducciones del 70% para la Unión Europea. Esto es, del límite máximo actual comprometido por la Unión Europea de 67.160 millones de euros a un nuevo límite máximo de 20.100 millones de euros. En el caso de los Estados Unidos, la reducción sería del 60%. Es decir, de su actual límite máximo de 19.100 millones de dólares a alrededor de 7.600 millones de dólares, después de la reducción. Si bien la objeción planteada a estas propuestas se refiere a que los Estados Unidos mantendrían un margen para aumentar sus subvenciones respecto de los niveles actuales, estos serían menores que los aplicados en cuatro de los últimos siete años<sup>3</sup>. Tras el fracaso de las negociaciones en julio de 2008, si comparamos la situación actual —sin acuerdo— con los compromisos establecidos en la Ronda Uruguay (*statu quo*), la Unión Europea podría ahora triplicar las subvenciones que aplica y que causan mayores distorsiones, sin incumplir sus compromisos internacionales. De la misma manera, los Estados Unidos podrían duplicarlos.

<sup>2</sup> Esta medida incluye los subsidios que más distorsionan el comercio (compartimento ámbar), los subsidios desvinculados de la producción (compartimento azul) y las categorías de de minimis o subsidios mínimos permitidos.

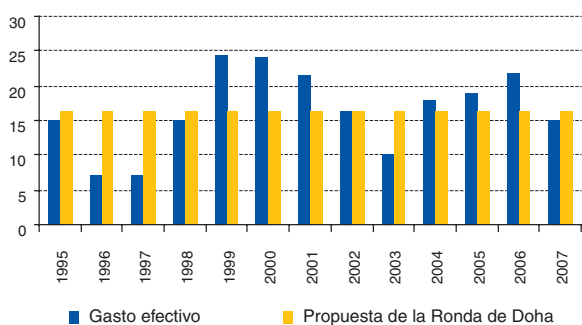
<sup>3</sup> *The Economist*, 2 al 8 de agosto de 2008.

En materia de acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA), se propuso que las reducciones de aranceles consolidados se realizarían utilizando una fórmula que diferenciaba la situación de los países desarrollados y los países en desarrollo. Para los países en desarrollo, habría tres coeficientes diferentes que se aplicarían, según el grado de flexibilidad que optasen por utilizar. Cuanto mayores fueran las rebajas (más bajo el coeficiente), mayor

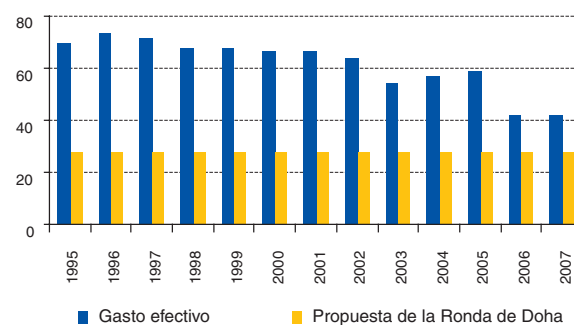
sería la flexibilidad y viceversa. A ello cabe agregar flexibilidades adicionales mediante las cuales podrían exceptuarse ciertos productos o aplicarles menores rebajas. Además se contemplaban modalidades especiales para los 32 países menos adelantados que estarían exentos de reducciones arancelarias y las disposiciones especiales para 31 economías pequeñas y vulnerables y para 12 países en desarrollo con un bajo porcentaje de líneas arancelarias consolidadas.

Gráfico 3  
SUBVENCIONES QUE DISTORSIONAN EL COMERCIO AGRÍCOLA, 1995-2007  
(En miles de millones de dólares y miles de millones de euros)

a) Estados Unidos



b) Unión Europea



**Fuente:** Sébastien Jean, Tim Josling y David Laborde, "Implications for the European Union of the May 2008 Draft Agricultural Modalities", Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible, junio de 2008; David Blandford, David Laborde y Will Martin, "Implications for the United States of the May 2008 Draft Agricultural Modalities", Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible, junio de 2008; Kimberly Ann Elliott, "Last Gasp for Doha? [en línea] [http://blogs.cgdev.org/globaldevelopment/2008/07/last\\_gasp\\_for\\_doha.php](http://blogs.cgdev.org/globaldevelopment/2008/07/last_gasp_for_doha.php); y Organización Mundial del Comercio (OMC), Guía no oficial del "Proyecto revisado de modalidades de 10 de julio de 2008", 2008.

**Nota:** En los gráficos se compara el gasto efectivo efectuado en el período 1995-2007 con los nuevos límites propuestos a estos gastos.

Incluye las subvenciones causantes de mayor distorsión, con vinculaciones directas a los precios y la producción, oficialmente denominada Medida Global de la Ayuda o MGA, conocida como compartimento ámbar; las subvenciones del llamado compartimento azul, que están desvinculadas de los precios o la producción y la categoría de *de minimis*, que incluye ayuda del compartimento ámbar pero en cantidades más pequeñas o mínimas permitidas en términos relativos, que se definen actualmente como el 5% de la producción en el caso de los países desarrollados y el 10% en el de los países en desarrollo. Los tres programas juntos equivalen al concepto de ayuda interna global causante de distorsión del comercio (AGDC), representada en los gráficos. Las reformas propuestas en la Ronda de Doha contemplan limitar las subvenciones del compartimento azul al 2,5% del valor de producción del período 1995-2000 y las de *de minimis* a un 2,5% del valor de la producción. Asimismo, contemplan modificar el Acuerdo sobre la Agricultura para incluir disciplinas en estos compartimentos y definir un nuevo concepto de subvenciones que causan distorsiones al comercio.

En ambos gráficos se utilizan las cifras más conservadoras de los posibles resultados de la Ronda de Doha de acuerdo con las propuestas vigentes. En el caso de los Estados Unidos los resultados fluctúan entre 13.000 millones y 16.400 millones de dólares. Para la Unión Europea las estimaciones se sitúan entre 16.500 y 27.600 millones de euros.

El fracaso de la reunión miniministerial de julio de 2008, marcada por las discrepancias entre China, los Estados Unidos y la India, así como por las diferencias menos visibles de intereses entre países en desarrollo, crea incertidumbre respecto de la capacidad de los protagonistas responsables de las negociaciones —beneficiarios del proceso de globalización— de otorgarle gobernabilidad al sistema multilateral de comercio. Este nuevo fracaso podría justificar las políticas regionales y las negociaciones bilaterales adoptadas en un contexto en que la complementación positiva entre multilateralismo y regionalismo parece debilitarse. Asimismo, las reglas comerciales multilaterales se ven rezagadas respecto de las reglas regionales, haciendo peligrar la relevancia del sistema para sus miembros y debilitando la institución para

afrontar los desafíos de un creciente número de miembros. Una vez más se pone en entredicho la capacidad de la OMC de abordar la agenda internacional del futuro. En definitiva el proceso de Doha —y su programa en pro del desarrollo— se posponen, si es que no se retoman las negociaciones muy pronto, en el mejor de los casos hasta fines de 2009 o 2010.

En la región subsisten diversos puntos de vista respecto de la evolución de la Ronda de Doha. Existe consenso en que hay margen para que las naciones industrializadas sean más generosas en sus ofertas agrícolas, tanto en acceso como en reducción de las distorsiones. Sin embargo, no se aprecia el mismo consenso respecto de lo que debería ser el aporte de la región para un buen acuerdo en la Ronda, esto es, la oferta regional en materia de AMNA y en servicios. Tampoco se aprecia el mismo apremio por concluir la Ronda. Algunos países preferirían no llegar a ningún acuerdo antes que aceptar un “mal acuerdo”. Otros consideran que lo que se ha propuesto hasta el momento es un avance significativo, particularmente a la luz de las tendencias proteccionistas que podrían verse impulsadas por la actual crisis financiera en las economías industrializadas.

Con todo, es precisamente a la luz de tales tendencias que corresponde evaluar tanto la calidad del acuerdo como su urgencia. Por de pronto, un apretado y optimista calendario sugiere que la postergación de la Ronda de Doha podría llevar la conclusión de esta a 2010, obteniéndose las aprobaciones en los respectivos congresos en 2011 y empezando a percibir los primeros beneficios recién en 2012. Vale decir, en ese contexto, el Programa de Doha para el Desarrollo bien podría verse obstruido por nuevos eventos, asociados a coletazos de la crisis financiera en los Estados Unidos y en la Unión Europea o bien a la aparición de nuevas urgencias en la agenda global, como la crisis energética o alimentaria o el cambio climático. Se dice que las negociaciones nunca fracasan, solo se postergan; pero también es cierto que la oportunidad política no es eterna.

El acuerdo de julio de 2008 estaba lejos de satisfacer plenamente a los países en desarrollo; sin embargo, estaba bien encaminado: mejoraba el acceso de los productos agrícolas al mercado de los países desarrollados, eliminaba las subvenciones a las exportaciones agrícolas hacia 2013 y reducía los niveles consolidados de ayuda interna a la agricultura. Esos niveles casi duplicaban los niveles efectivos actuales, debido a los elevados precios de los productos agrícolas en julio de 2008, por lo que esa ayuda no era tan necesaria. Lo importante es precisamente establecer un límite máximo de ayuda interna para cuando los precios caigan, evitando así la sobreoferta. La ayuda que se estaba ofreciendo sería inferior a la que los Estados Unidos aplicaron en cuatro de los últimos siete años y esa restricción sería permanente. Queda pendiente pues una

reflexión pausada para evaluar los costos, los beneficios y las oportunidades de la Ronda de Doha y, en ese proceso, América Latina y el Caribe podría fortalecer su consenso interno para tener mayor protagonismo, sin perder de vista el efecto sinérgico y facilitador que esta negociación puede tener sobre otras negociaciones comerciales —como las de los países de la región con la Unión Europea— si es que la Ronda concluyese pronto.

### **Globalización y nuevas tendencias en el comercio internacional**

En las últimas décadas, la economía internacional se ha visto sometida a un intenso proceso de cambio, caracterizado fundamentalmente por el avance del proceso de globalización, la intensidad del cambio tecnológico y el surgimiento de nuevos y destacados competidores, como China y la India y, más en general, Asia y el Pacífico. Las implicancias de esta tríada son variadas y complejas. Por ejemplo, se aprecian cambios drásticos en el mapa mundial de intercambios y de ventajas competitivas, al definirse nuevos ganadores y perdedores a nivel de zonas económicas, países, sectores productivos y empresas. Lo más llamativo es la mayor presencia competitiva de China, la India y Asia y el Pacífico, así como de las economías emergentes, en general. Estos complejos procesos de reordenamiento económico mundial, pese a coincidir con un ciclo expansivo notable de la economía mundial (2003-2007), no han conseguido desterrar los peligros del proteccionismo tradicional, en tanto las incertidumbres asociadas a este nuevo ordenamiento económico mundial dificultan los avances en las negociaciones multilaterales (véase el capítulo II). Si la economía mundial se desacelera en los años 2009 y 2010, según los indicios hoy disponibles, no solo la Ronda de Doha se verá dificultada sino también es posible que los desafíos competitivos que plantean las economías emergentes, en un contexto de desaceleración económica y de contracción crediticia en las economías industrializadas, activen presiones para aplicar renovadas formas de proteccionismo.

De tal forma, el análisis de estas nuevas tendencias en el comercio internacional debe ser cuidadoso y separar aquellas que derivan de la lógica del cambio tecnológico y de la nueva organización empresarial de aquellas otras que buscan preservar cuotas de mercado, merced al establecimiento de normativas formalmente no vinculantes pero que, en términos prácticos, terminan afectando la competitividad de productos y empresas. En el ámbito productivo, por ejemplo, los avances en las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), las telecomunicaciones y el transporte alteran cada vez más la frontera entre bienes transables y no transables y entre manufacturas y servicios. Esto facilita la gestación de las

cadenas globales de valor, las que se constituyen en el arquetipo de la organización productiva del siglo XXI. Por cierto, este prototipo de organización industrial puede no representar más del 15% o 20% de las empresas existentes; sin embargo, se trata de las empresas líderes, las que van dictando las pautas en los negocios internacionales y las que gradualmente consiguen incorporar algunas de estas pautas en las propias normativas del comercio internacional. De este modo, los códigos de barras, las conexiones en línea con proveedores y distribuidores, la innovación en línea con información compartida, entre otras cosas, han facilitado la adecuación flexible a la demanda, a través de procesos como la tercerización o externalización (*outsourcing*), la deslocalización (*offshoring*) y la internalización o contratación interna (*insourcing*). Esta cadena de valor incorpora la logística en la función de producción, con lo cual la cadena, además de la producción misma, incluye las fases de investigación y desarrollo, diseño, distribución, marketing, financiamiento, servicios posventa y reciclaje o eliminación del producto. Los procesos aquí descritos ya pueden considerarse tendencias estructurales en el comercio internacional y las políticas de innovación y competitividad deben adecuarse a esta realidad.

Por otra parte, la toma de conciencia de los temas ambientales y la relevancia del cambio climático, así como los mayores espacios políticos que adquieren los movimientos de consumidores, sobre todo en Europa, establecen también nuevos parámetros en el comercio internacional. En efecto, el ahorro de energía y la preservación ambiental empiezan a ganar presencia en los debates empresariales sobre innovación y competitividad. A la vez, crecen las exigencias de inocuidad y de trazabilidad que los mercados de países industrializados imponen a la producción y el comercio internacional de productos alimenticios.

Las consideraciones de seguridad en el comercio han surgido con fuerza en el escenario internacional, a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001. Desde entonces se han impuesto nuevas exigencias al transporte de mercancías, algunas de las cuales se derivan de la colaboración de los países en el marco de la Organización Mundial de Aduanas y otras se han gestado de manera unilateral. A raíz de ello se observará un significativo incremento de los costos asociados al comercio, por ejemplo, debido a los requisitos futuros de control del 100% de los contenedores y la certificación de los métodos de control, a lo largo de la cadena de exportación. Aunque adecuarse a estas exigencias podría traer beneficios vinculados a la rapidez de los despachos, predictibilidad y otros, entrañará una inversión importante, lo que plantea la duda respecto de cómo harán los países más pequeños y las pymes exportadoras para financiar dichos requerimientos.

En el período reciente destaca también el papel regulador de las principales corporaciones privadas en lo referente a la calidad de los productos y el establecimiento de normas privadas en el comercio, que son de aplicación voluntaria pero que igualmente pueden afectar las condiciones de competitividad de los países. Entre las normas privadas que se analizan están las buenas prácticas agrícolas (BPA), las certificaciones de inocuidad, las normas ISO y las certificaciones de calidad. En el capítulo III se documenta el debate sobre políticas públicas que se plantea en los Estados Unidos y en la Unión Europea respecto del vínculo entre comercio y trabajo, por una parte, y comercio y cambio climático, por otra. El problema del cambio climático ocupará con seguridad una parte sustantiva de la agenda internacional. La relación entre medidas para mitigar o corregir las tendencias climáticas y el comercio será cada vez más relevante. Por ello se examinan las propuestas que han surgido en Europa y los Estados Unidos en relación con las medidas comerciales que pretenden limitar las emisiones de gases invernadero y los impuestos en frontera orientados a nivelar la competitividad interna y externa. El análisis no es exhaustivo y hace hincapié en aquellos aspectos que más pueden impactar en la evolución del comercio exterior de América Latina y el Caribe. Se examina también la vinculación entre las medidas relacionadas con el comercio y las reglas comerciales amparadas en la OMC, abordando las disposiciones más pertinentes, y se identifican algunos de los posibles conflictos.

Todos estos eventos pueden ejercer presiones adicionales sobre la competitividad de los países de la región y pueden transformarse en barreras no reguladas por las disciplinas internacionales del comercio. En efecto, las tendencias descritas no necesariamente se expresan en normas multilaterales precisas que limiten el nuevo campo de juego en la economía internacional del siglo XXI. En este caso también se aprecia un marcado rezago del sistema multilateral de comercio frente a la intensidad del cambio tecnológico, por una parte, y, por otra, frente a la nueva estructura de actores empresariales que se viene gestando, en muchas ocasiones, más relevante o con mayor capacidad de incidencia en los temas comerciales que los propios gobiernos de los países industrializados. La interacción mencionada —que de manera simplificada podría denominarse adelantos tecnológicos y empresariales y nuevos temas e instituciones— es altamente compleja, pues mezcla tanto requisitos que surgen del propio avance tecnológico, como la certificación de calidad, con modelos de negocios que, montándose en el cambio tecnológico, pretenden limitar la competencia y proteger negocios privados, como acontece con ciertas exigencias de certificación, ligadas a laboratorios y empresas determinadas.

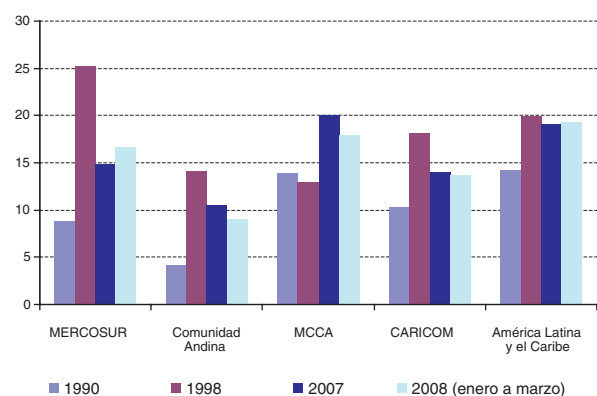


Este límite entre el avance tecnológico, la creación de nuevos organismos e instituciones y el proteccionismo es bastante fino y puede traspasarse con facilidad, sobre todo si los países en desarrollo no se preocupan de desarrollar una capacidad técnica que les permita discriminar entre los cambios ante los que habría que adecuarse y aquellos que no corresponden más que a formas novedosas de negocios privados que pueden limitar la competencia o estimular el proteccionismo.

### Integración e iniciativas comerciales

Durante 2007, el comercio intrarregional volvió a experimentar aumentos de dos dígitos, aunque a un ritmo menor que en los años precedentes, ubicándose el coeficiente respectivo en torno al 19%. En 2008 las exportaciones intrarregionales continuaron expandiéndose, contrarrestando el mal momento por el que atraviesan las ventas a los Estados Unidos. En todos los grupos, se manifiesta esta tendencia ascendente cuando se compara con el primer trimestre de 2007 (véase el gráfico 4).

Gráfico 4  
EVOLUCIÓN DEL COEFICIENTE DE COMERCIO INTRARREGIONAL E INTRASUBREGIONAL DE EXPORTACIONES, 1990, 1998, 2007 Y ENERO A MARZO DE 2008<sup>a</sup>  
(En porcentajes de las exportaciones totales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

<sup>a</sup> Las exportaciones totales utilizadas para el cálculo del coeficiente incluyen las exportaciones en régimen de maquila y zonas francas.

En un entorno mundial de marcada incertidumbre, sobre todo en las exportaciones dirigidas a los Estados Unidos por los esquemas de integración, durante 2007 y el primer semestre de 2008 sobresalen los esfuerzos por avanzar en los compromisos comunitarios en áreas de facilitación del comercio. En especial, destaca la adopción del documento único aduanero en la Comunidad Andina, medida que estuvo acompañada de la armonización de los regímenes aduaneros. En la misma línea, en el Mercado Común Centroamericano se aprobó y actualizó una

serie de reglamentos técnicos en materia de medidas de normalización, metrología y procedimientos de autorización, así como los relacionados a medidas y procedimientos sanitarios y fitosanitarios. En el MERCOSUR también se produjeron avances similares.

Se destacan también diversos esfuerzos por potenciar estrategias tendientes a aumentar las interdependencias regionales. En dicho ámbito, se enmarca el relanzamiento de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Proyecto Mesoamérica), anteriormente Plan Puebla-Panamá (PPP), así como los esfuerzos de los países que componen el Arco del Pacífico Latinoamericano por generar sinergias en las relaciones comerciales con los países de Asia y el Pacífico, especialmente con China, la India y los países de la ASEAN. Por último, en 2007 el Caribe y en 2008 Centroamérica y la CAN han estado involucrados en sendas negociaciones comerciales con la Unión Europea.

Otro rasgo destacado es que, en los últimos años, producto de las decisiones de internacionalización de algunas empresas, se observa un incremento de la inversión en el exterior, sobre todo en el Brasil, Chile y México. Las translatinas se han transformado en un fenómeno cada vez más significativo y se estima que constituyen actualmente alrededor del 8% de la IED que ingresa a América Latina y el Caribe, especialmente en los sectores de los recursos naturales y las manufacturas basadas en ellos, bebidas y alimentos, comercio y servicios, sector que representaría alrededor de la mitad del acervo total. Es interesante destacar que en el caso de los servicios, la IED se configura como el mayor vehículo para que los proveedores puedan ofrecer sus servicios en el extranjero. Dos ejemplos de esto último son América/Movil (Telmex) y Cencosud de Chile en distribución minorista.

Este emergente proceso de internacionalización es uno de los rasgos más destacados del acontecer económico regional, que lamentablemente no muestra vínculos con las decisiones de integración. Cualquier esfuerzo de integración profunda debiera afianzar sus vínculos con estos actores regionales de la internacionalización, potenciándose así recíprocamente tanto la expansión de estas empresas como la pertinencia y eficacia del proceso de integración. En general, ese proceso no ha respondido ni a políticas públicas específicas ni a medidas emanadas de los compromisos de integración. Este vital proceso de integración de facto podría verse reforzado con iniciativas de integración en el marco de acuerdos comerciales y de facilitación del comercio. Entre las primeras, partiendo por fortalecer la credibilidad de los mecanismos de solución de controversias, se podría estimular la convergencia en los marcos regulatorios del sector de los servicios y eventualmente actualizar los acuerdos comerciales,

profundizando la cobertura de los capítulos de comercio de servicios actualmente vigentes. Entre las medidas de facilitación del comercio aparecen las inversiones en logística e infraestructura y la armonización en sus regulaciones, la movilidad de técnicos y profesionales y la gradual armonización de aspectos impositivos y financieros, entre otras.

El actual proceso de integración coincide con enfoques de liberalización más ambiciosos, amplios y profundos en el caso de varios países. Ello se expresa en dimensiones comerciales parcialmente incorporadas (inversiones) o ausentes (servicios) en los modelos anteriores de integración. Asimismo, en uno de los cambios más radicales en los enfoques de integración, un número importante de países de América Latina y del Caribe ha buscado acuerdos comerciales con sus principales socios comerciales, especialmente los Estados Unidos, la Unión Europea y más recientemente Asia y el Pacífico.

Como es conocido, la última década coincide con acelerados cambios tecnológicos y en la economía mundial, así como con el surgimiento de nuevos competidores y mercados para la región (China y la India, acompañados del resto de Asia y el Pacífico). Todo ello ha conducido a una modificación drástica en el mapa mundial de intercambios, de ventajas comparativas y de localización de las inversiones, efecto que continuará en el futuro. En este contexto global de nuevas oportunidades y desafíos, el balance de la integración aparece como insuficiente, sobre todo en el ámbito sudamericano. En efecto, en las principales decisiones empresariales, los esquemas de integración están ausentes; la integración no ocupa un lugar central en las agendas políticas y apenas logra trascender el ámbito de los anuncios. En este cuadro, no debiera sorprender una acentuación de la diversidad de opciones respecto de cómo integrarse a la economía mundial. Por de pronto, hay conocidas y marcadas diferencias estructurales así como otras de política. Entre las primeras, existen diferencias de tamaño, de estructura productiva, exportadora y de ventajas comparativas, de estructura de los principales mercados de destino y de grado de complementación o sustitución con los principales productos agrícolas de las economías industrializadas que mantienen elevados niveles de subsidio a la exportación o de apoyo interno a sus productores. Las diferencias de política se relacionan con el rol que cada país aspira a desempeñar en la economía mundial y regional, la fortaleza de su economía y de sus instituciones y, por ende, del poder negociador y de la estructura de alianzas, todo lo cual termina reflejándose en la política comercial y en los rasgos de las negociaciones comerciales.

Por esa razón, es necesario reconocer y conciliar las distintas visiones que han surgido, para preservar el objetivo integracionista. La integración debe construirse

a partir de esas realidades diversas, con miras a lograr nuevos esquemas de integración que aumenten el atractivo de un mercado regional ampliado. Se trata de un momento propicio para actualizar la noción de “regionalismo abierto”, reforzando la complementariedad entre la integración a la economía mundial y los esquemas de integración regional o subregional. Ello contribuiría no solo a fortalecer el acceso a los principales mercados con productos que requieren un uso intensivo de recursos naturales y mano de obra, sino también a fomentar el desarrollo de actividades de uso más intensivo de tecnología y conocimiento, incluida la agregación de valor a productos derivados de recursos naturales.

Los esquemas de integración incorporan elementos de desarrollo y coordinación de políticas que no contemplan los acuerdos de libre comercio suscritos con socios de fuera de la región. Aunque allí radica la superioridad de la integración, exige un serio esfuerzo político y técnico, hasta ahora insuficiente. Por cierto, la integración no se agota en la dimensión comercial y es necesario otorgar más relevancia a los aspectos sociales, sobre todo en un continente tan marcado por las desigualdades. Sin embargo, esto no puede hacerse a costa de postergar o restar importancia a los aspectos económicos y comerciales de la integración, sino más bien reforzando la complementariedad entre ambos. En tal sentido, se deberían redoblar los esfuerzos por construir cadenas subregionales de valor que permitan exportar a terceros mercados, favoreciendo en ellos la presencia de empresas procedentes de países de menor desarrollo relativo. Esa parece una forma adecuada de “regionalismo abierto”, que permite compatibilizar crecimiento, orientación a terceros mercados y cohesión social, mientras que el apoyo estructural a la reducción de las asimetrías entre los países miembros favorezca el desarrollo de una oferta exportable competitiva en los países de menor desarrollo relativo.

En este sentido, la invitación del Brasil a una Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe sobre integración regional en diciembre de 2008 es una oportunidad más que propicia para debatir estos temas y acordar una agenda de renovación y profundización de la integración regional.

### **Los acuerdos de asociación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe: de las preferencias a la reciprocidad**

Uno de los elementos clave de la agenda regional ha sido el intento de fortalecer las relaciones económicas y comerciales con la Unión Europea. En este capítulo se destaca el hecho de que Europa ha perdido importancia relativa como socio comercial de América Latina y el Caribe, debido al incremento del comercio regional con los Estados Unidos así como al creciente protagonismo de Asia y el

Pacífico como mercado de destino de las exportaciones y como fuente de importaciones regionales.

Para América Latina y el Caribe estas negociaciones son importantes, dado el reciente fracaso de la Ronda de Doha y, por otro lado, la necesidad de profundizar la propia integración regional, aspiración en la que un eventual acuerdo de asociación de la Unión Europea con cada esquema regional de integración (a saber, el MERCOSUR, la CAN, el MCCA, la CARICOM) podría servir de catalizador para la convergencia entre los diversos acuerdos comerciales que existen entre los países de la región. La Unión Europea promueve un acuerdo basado en tres pilares: el comercio, la cooperación y el diálogo político. En todos los casos, las negociaciones en curso apuntan a la creación de un área de libre comercio complementada por una serie de cláusulas relativas al comercio y por una dimensión de cooperación. El diálogo político tiende a enfocarse en aspectos relacionados con la democracia, los derechos humanos y la lucha contra la corrupción y las drogas.

A fines de 2007, el Caribe concluyó con éxito las negociaciones para un acuerdo de asociación con la Unión Europea, en tanto que los países de Centroamérica y la Comunidad Andina iniciaron sendas negociaciones en pos de un acuerdo similar. El proceso de negociación con el MERCOSUR, que empezó hace ocho años, se ha estancado y no ha tenido progresos significativos. A mediados de 2008, la Comisión Europea anunció la intención de negociar un acuerdo estratégico de asociación con México, que podría establecer un nivel superior de relaciones económicas con el país azteca. Esto se suma al acuerdo de asociación estratégica que la Unión Europea suscribió con el Brasil en la primera Cumbre de la Unión Europea y el Brasil, celebrada en Lisboa, en julio de 2007.

Cuando todas las iniciativas comerciales indicadas se hayan tornado realidad, 13 países latinoamericanos tendrían acuerdos de asociación con la Unión Europea (podrían ser 18, cuando el MERCOSUR llegue a un acuerdo que incluya a la República Bolivariana de Venezuela). Los acuerdos entre la Unión Europea y México (2000) y entre la Unión Europea y Chile (2002) están en pleno desarrollo y demuestran que, mientras Chile ha logrado elevar y diversificar sus exportaciones, los beneficios comerciales para México son menos evidentes, dado que el déficit comercial con la Unión Europea es más bien elevado y en aumento. La apuesta de relanzamiento de la relación con la Unión Europea que supondría para México el acuerdo de asociación estratégica abre una interesante oportunidad para la diversificación comercial y la atracción de inversiones.

Las exportaciones caribeñas a la Unión Europea se concentran en los servicios y en algunos pocos productos agrícolas (azúcar, bananos). Hasta ahora, las relaciones

comerciales han estado orientadas por las preferencias otorgadas por la Unión Europea a los Estados de África, el Caribe y el Pacífico. El acuerdo de asociación económica que se concluyó en diciembre 2007, pero que aún no ha sido aprobado oficialmente por los países caribeños, es muy completo e incluye el desmantelamiento gradual de los aranceles y la liberalización de los servicios. Los compromisos del Foro del Caribe del Grupo de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (CARIFORUM) en las áreas de los servicios y las inversiones van mucho más allá de las ofertas de los países en desarrollo en el ámbito del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Sin embargo, la Unión Europea ha ofrecido concesiones limitadas con respecto a lo que contiene el AGCS. Los beneficios totales para los países del CARIFORUM se tornarían más claros una vez que se hayan aplicado y comprobado las disposiciones fundamentales (por ejemplo, la relativa a permisos de trabajo temporal para profesionales en los países de la Unión Europea). La implementación de un acuerdo de tal profundidad y alcance no será fácil en los países con una capacidad institucional limitada. Asimismo, los países tendrán que enfrentar el impacto fiscal de la reducción arancelaria. No obstante, el principal desafío es la diversificación desde el azúcar y el banano hacia otros sectores productivos y de servicios.

Entretanto, Centroamérica recibe la mayor parte de la ayuda de la Unión Europea en la región, concentrada en el desarrollo rural, la prevención de desastres y la reconstrucción, la cohesión social y la integración regional, así como en diversos programas orientados a colaborar en el fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos. Las exportaciones agrícolas constituyen las principales exportaciones de Centroamérica a la Unión Europea y será en este rubro donde las negociaciones serán más difíciles (en especial con respecto a los bananos). El desafío para Centroamérica es convertir el actual Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), además de las preferencias unilaterales, en un acceso permanente al mercado para bienes estratégicos. Las partes han acordado que las negociaciones deben estar concluidas a mediados de 2009 y las negociaciones sobre comercio siguen el cronograma acordado. No obstante, estas negociaciones serán difíciles en las áreas que son importantes para Centroamérica, tales como las exportaciones de bananos y otras frutas tropicales.

En el caso de la Comunidad Andina (CAN), la lucha contra las drogas ilícitas es uno de los temas centrales del diálogo sobre política y cooperación. La CAN exporta sobre todo productos agrícolas y mineros al mercado europeo. Las negociaciones han sido suspendidas por la Unión Europea, que adujo como razón principal la ausencia de una posición común del bloque andino. Existen discrepancias significativas en las posiciones

negociadoras de Colombia y el Perú, por una parte, y de Bolivia y el Ecuador, por la otra. Bolivia ha comunicado que se autoexcluiría de ciertos capítulos del potencial acuerdo. Por otra parte, la posición de la Unión Europea es que las negociaciones deberían celebrarse a nivel de agrupaciones y que los acuerdos deben ser lo más completos posible. Parece muy necesario introducir un mayor grado de flexibilidad en las negociaciones para que puedan avanzar, considerando las diversas realidades y permitiendo a los países elegir distintas opciones de cobertura. Por el lado del comercio de bienes, la antigua diferencia sobre los bananos también presenta un gran desafío para las negociaciones.

Han pasado ocho años desde el lanzamiento formal de las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea y no se aprecian perspectivas de acuerdo para los próximos años. Las negociaciones se han visto dificultadas por desacuerdos respecto de las subvenciones agrícolas de la Unión Europea y el acceso para los bienes manufacturados y los servicios en los mercados del MERCOSUR. Todo indica que esta negociación podría desbloquearse, una vez conseguido un acuerdo global sobre subvenciones agrícolas en la Ronda de Doha.

Las áreas de negociación compleja son varias. Con Centroamérica se trata del acceso al mercado para los textiles y productos agrícolas centroamericanos, así como el requisito de ratificación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, exigido por los europeos. Con la CAN, se trata de contar con una posición negociadora andina compartida, al menos en los títulos principales. Si no se consigue, no es descartable un escenario de negociaciones bilaterales, como han solicitado Colombia y el Perú para superar el bloqueo actual. Otro requisito previo es la solución de la prolongada controversia del banano con la Unión Europea, tema decisivo para los centroamericanos y para Colombia y el Ecuador. En este sentido, el acuerdo sobre bananos al que había concurrido la Unión Europea en Ginebra, para destrabar las negociaciones en Doha, a fines de junio de 2008, favorecía un avance más rápido en las negociaciones con Centroamérica y con la CAN. El vínculo exclusivo que hoy pone la Unión Europea entre ese acuerdo y el acuerdo final de Doha, por cierto, las obstaculiza. En el caso del MERCOSUR, el acceso al mercado de los productos agrícolas y los temas de Singapur son los principales impedimentos.

La asociación con la Unión Europea podría actuar como un catalizador de la integración regional. En efecto, en sus negociaciones, la Unión Europea privilegia el diálogo con agrupaciones regionales o subregionales; en segundo lugar, ofrece cooperación para el fortalecimiento de los esquemas de integración y tercero, no menos importante, la probabilidad de que un conjunto amplio de países latinoamericanos y caribeños cuente en los próximos años

con un acuerdo comercial parecido y de gran cobertura con la Unión Europea abre una posibilidad concreta para que la convergencia de acuerdos comerciales intrarregionales pueda aprovechar este instrumento, facilitando la homogeneización de normas y disciplinas regionales en diversos capítulos comerciales. Tanto 2008 como 2009 serán intensos en negociaciones entre la Unión Europea y Centroamérica, región donde el acuerdo parece estar a la vista. Las negociaciones con los países de la Comunidad Andina serán más difíciles, a menos que se adopte un enfoque más flexible. El progreso con el MERCOSUR, a su vez, dependerá del resultado de la Ronda de Doha. El acceso a los mercados para los productos agrícolas es la principal prioridad en las negociaciones pendientes con los tres esquemas regionales de integración.

### **América Latina y el Caribe y Asia y el Pacífico: búsqueda compartida de mayores nexos comerciales y de inversión**

En los últimos siete años, Asia y el Pacífico ha acrecentado su peso en la economía mundial. En términos del producto, medido a precios constantes y en paridad del poder adquisitivo, la economía de Asia y el Pacífico en su conjunto representó respectivamente un 20,5% y un 28,0% del PIB mundial en 2007, en comparación con los coeficientes correspondientes a América Latina y el Caribe de un 6,4% y un 8,3%. La región de Asia y el Pacífico contribuyó con poco más de un 36% al crecimiento del 4,9% que la economía mundial experimentó en 2007.

La presencia de Asia y el Pacífico en el comercio mundial es muy marcada y creciente, ya que registra un 28% y un 23% de exportaciones mundiales de bienes y servicios comerciales; las cifras correspondientes a América Latina y el Caribe son del 5,7% y el 3,3%, respectivamente. En cuanto a los bienes, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) en su conjunto exportó 863.000 millones de dólares, superando las similares de América Latina y el Caribe. En servicios, China, la India y Singapur se han convertido en importantes exportadores, especialmente en los sectores “Otros servicios”—distintos de los sectores tradicionales de “Transporte” y “Viajes”.

El acervo de inversión extranjera directa (IED) recibida en los países asiáticos durante 1980-2006 alcanzó 1,2 billones de dólares, con una participación de un 10% del acervo mundial. Por otro lado, América Latina y el Caribe ha absorbido cerca de un 8% de la IED mundial. Entre los países en desarrollo, Asia ha sido más dinámico como receptor de la IED que América Latina y el Caribe.

Asia y el Pacífico tiene cada vez más influencia en el mantenimiento de los equilibrios económicos globales. En cuanto a la cuenta corriente mundial, la suma de superávits de China, el Japón, los países asiáticos de



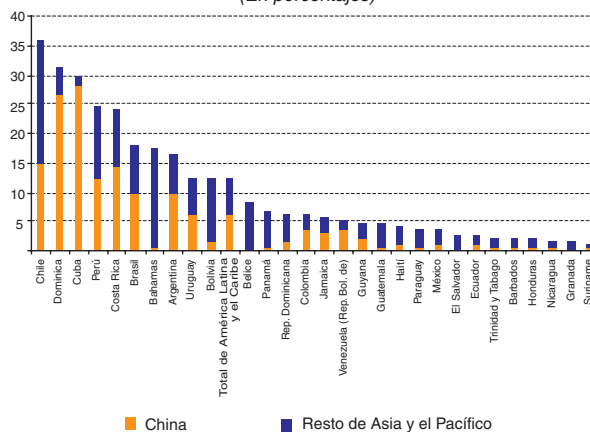
reciente industrialización y la ASEAN, que totalizó 727.000 millones, compensó prácticamente el déficit de los Estados Unidos, que alcanzó los 740.000 millones de dólares. Además, los países asiáticos emergentes, junto con el Japón, tienen en su poder cerca del 60% de las reservas internacionales. Se estima que Asia y el Pacífico es poseedor de un 53% de los bonos del Tesoro estadounidense. Por ende, cualquier indicio de lo que Asia y el Pacífico, en particular China, podría hacer con sus enormes reservas tiene inmediatas repercusiones en los mercados financieros globales.

Para algunos países de América Latina y el Caribe, Asia y el Pacífico representa un mercado muy significativo: casi el 36% de las exportaciones de Chile se dirigen a esa región, el 31% de las de Dominica, el 29% de las de Cuba, el 24% de las del Perú, el 24% de las de Costa Rica, el 18% de las del Brasil, el 17% de las de las Bahamas, el 16% de las de la Argentina, el 12% de las del Uruguay y el 12% de las de Bolivia. Tales exportaciones se concentran en América del Sur, mientras que el peso de Centroamérica y México es relativamente reducido. Para muchos países de la región, sigue siendo un mercado poco explotado.

La relevancia de Asia y el Pacífico como socio comercial es mucho mayor en cuanto a las importaciones que a las exportaciones, lo que ha generado un creciente déficit con esa región. Como origen de las importaciones totales de la región, Asia y el Pacífico incide más que la Unión Europea. Dentro de este dinamismo, se destaca el peso de China como destino y origen, que desplaza al Japón. Para algunos países, tales como la Argentina, el Brasil, Costa Rica y el Uruguay, la ASEAN se ha convertido en un socio importante. Asimismo, para China, el Japón, la República de Corea y la ASEAN, la participación de América Latina y el Caribe en sus exportaciones e importaciones totales no supera un 4%.

Como se señala en las últimas ediciones del *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, la estructura regional de exportación hacia Asia y el Pacífico se caracteriza por su alto contenido interindustrial, a diferencia del comercio intraindustrial de Asia, donde se está gestando una marcada integración vertical y horizontal de facto. Sin embargo, en los últimos años, la estructura comercial puramente interindustrial tiende a incorporar elementos de índole más intraindustrial, al incluir no solo nuevos productos primarios sino también algunos productos manufactureros de alta tecnología. En general, el comercio de México con Asia y el Pacífico muestra un índice Grubel-Lloyd creciente con esa región. El Brasil y Costa Rica empiezan a mostrar un comercio más intraindustrial con Asia y el Pacífico. Con todo, una limitante importante del comercio birregional y de inversión mutua sigue siendo el bajo nivel del comercio intraindustrial de tipo vertical y horizontal.

Gráfico 5  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN DE ASIA Y EL PACÍFICO EN LAS EXPORTACIONES TOTALES DEL PAÍS, 2007  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones sobre la base de información oficial de los países.

Con el objeto de promover el comercio birregional, sería conveniente adoptar una estrategia con el doble propósito de: i) aprovechar el presente auge de la demanda de productos primarios en Asia, incorporando conocimiento y tecnología y agregando valor a estos productos, y ii) insertarse mejor en las redes de producción y comercialización asiáticas del comercio intraindustrial y de inversiones.

El comercio intraasiático y la IED intraasiática se concentran en manufacturas. Un análisis por destinos y orígenes, tanto del comercio como de la IED de China, el Japón la República de Corea y la ASEAN, indica que su propia región es cada vez más importante. Urge que los países de América Latina y el Caribe se incorporen al proceso regional de integración productiva que se gesta en Asia.

Así lo confirman los altos coeficientes de Grubel-Lloyd entre los países asiáticos. Para la IED de China, el Japón y la República de Corea en el exterior, América Latina y el Caribe no ha sido un destino favorecido. Parte muy importante de esas inversiones se dirige a los países libres de impuesto, como las Islas Caimán y las Islas Vírgenes Británicas. América Latina y el Caribe recibe pocas inversiones en el sector manufacturero y la mayoría se concentra en distintos sectores de servicios. Incluso entre los sectores de recursos naturales, salvo el sector minero, América Latina y el Caribe no ha sido un destino favorecido por la inversión asiática.

La integración de facto en Asia se profundiza aún más por la intensificación del comercio intraindustrial e intrafirma, lo que se materializa en la fragmentación de las cadenas de valor, sobre todo en los sectores de maquinarias. Así se crea un nexo cada vez más estrecho

entre el comercio y la inversión, en que China actúa como la plataforma de exportaciones para sus países vecinos.

La proliferación de acuerdos comerciales en Asia y el Pacífico indica que esa región está en una segunda etapa de integración económica, buscando una mayor sinergia entre la integración de facto y de jure. En efecto, se está gestando una red de acuerdos comerciales en torno de la ASEAN: ASEAN+3 (incluyendo a China, el Japón y la República de Corea) o ASEAN+6 (incluyendo a la Australia, la India y Nueva Zelandia). Dicho proceso de integración de jure podría poner a América Latina y el Caribe en desventaja.

Hasta ahora, los esfuerzos de acercamiento a Asia y el Pacífico han sido más bien esporádicos e individuales, por medio de la firma de tratados de libre comercio bilaterales. Falta una estrategia más coordinada entre países o grupos de países respecto del vínculo con esa región, reforzando los nexos entre comercio e inversiones, fortaleciendo eslabonamientos productivos y tecnológicos, con distintos tipos de alianzas público-privadas, incluida la firma de tratados de libre comercio, cuando esa opción sea posible y recomendable. Es importante vincular esa asociación estratégica con la integración regional, buscando mayores externalidades y avanzando con mayor certidumbre jurídica y estabilidad macroeconómica, con mercados unificados a través de la simplificación y armonización de las reglas comerciales (mecanismos de controversias, medidas sanitarias y fitosanitarias, barreras técnicas, acumulación de origen). Estos avances en la agenda regional de integración mejorarían la capacidad de negociación de la región con Asia y el Pacífico y ampliarían la escala y variedad de los negocios entre empresas regionales y asiáticas.

### **El análisis prospectivo: una herramienta para el fortalecimiento de la inserción internacional**

Los ejercicios de prospectiva han cobrado importancia en el logro de consensos, sobre todo en torno a los ejes centrales de las estrategias de fortalecimiento de la inserción internacional y desarrollo exportador. Este proceso no es hoy común en América Latina y el Caribe, por lo que los avances logrados en otros países y otros continentes pueden servir de motivación para impulsar estos procesos en la región.

En la literatura se encuentran múltiples aproximaciones analíticas para el estudio de la prospectiva, pero en las últimas décadas su concepción se fue tornando más compleja, poniendo la atención y el énfasis en la toma de decisiones del presente. La participación de un gran número de actores —científicos, profesionales, empresarios y autoridades públicas— permite preparar las condiciones para la planificación y la construcción inteligente, sistemática

y participativa de estrategias de desarrollo orientadas al logro de un mejor posicionamiento del país en el contexto internacional, con una mirada a largo plazo.

En varios países de la OCDE esa visión a largo plazo se concreta en estrategias de desarrollo exportador que actúan en torno a cuatro ejes estratégicos, a partir de los cuales se estructuran sus programas y políticas: la atracción de inversión extranjera, la promoción y diversificación de exportaciones, la articulación e internacionalización de las pymes y la innovación. Esos ejercicios de prospectiva han ayudado a construir consensos en la búsqueda de prioridades y en la toma de decisiones en torno a estos ejes estratégicos.

Si bien inicialmente el proceso de prospectiva se centró en el ámbito tecnológico, en la actualidad se ha ido expandiendo hacia otras áreas, a estrategias sectoriales e incluso a temas más generales del desarrollo, como el crecimiento sustentable. En este ámbito, la prospectiva evoluciona a través de la convergencia de tendencias en el análisis de políticas públicas, la planificación estratégica y los estudios de futuro, reuniendo a los principales agentes de cambio, con el fin de desarrollar una visión estratégica y de inteligencia anticipada.

Desde finales de la década de 1940, en que se inician los estudios del futuro, y hasta la actualidad, donde la prospectiva se transforma en un instrumento de política pública, la metodología de estos ejercicios se ha ampliado enormemente. La forma de llevar adelante los estudios de prospectiva en los distintos países es muy variada y responde en general a las características propias de cada país y de cada ejercicio, pero las metodologías disponibles son comunes.

Un elemento clave de las últimas experiencias ha sido la alta participación de los actores. Las experiencias apuntan a que la efectividad de la política depende de la participación de la mayor variedad posible de actores, elemento tan importante como la calificación de las personas que están a cargo de su implementación. La forma de participación de los actores depende del tipo de ejercicios y de la metodología empleada. Sin embargo, el estudio de las experiencias revela la existencia de distintas fases, cada una con diferente grado de convocatoria y de participación, dependiendo de si el ejercicio se encuentra en la fase de diagnóstico o exploración, en cuyo caso la especificidad de los temas puede restringir el grado de participación, o si el ejercicio se encuentra en la fase de toma de decisiones, donde se amplía el espectro de actores convocados, pasando luego a un número mucho más reducido en la fase de implementación y coordinación.

Si bien existen múltiples academias e institutos de investigación en el mundo dedicados al análisis del futuro, es el gobierno el que ha tomado las iniciativas en materia de prospectiva propiamente tal, es decir, como

herramienta destinada a la toma de decisiones y al apoyo de las definiciones de estrategia.

América Latina y el Caribe no ha estado ajena al análisis de prospectiva; sin embargo, a excepción de contados países, esta no ha sido una práctica sistemática de los gobiernos a nivel nacional, subnacional o sectorial. En la mayoría de los casos, los ejercicios son de carácter esporádico y aún no existe una capacidad suficientemente desarrollada para su adaptación creativa al contexto de los países de la región.

En la superación de los obstáculos a la competitividad con que tropiezan los países, los ejercicios de prospectiva contribuyen a lograr consensos y a formular lineamientos estratégicos al respecto. Un ejemplo es justamente la política energética. En América Latina y el Caribe este tipo de ejercicios no se ha generalizado, pero sí existen algunas experiencias interesantes en el Brasil y la República Bolivariana de Venezuela. El estudio de prospectiva energética realizado por la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) también es un referente digno de tener en cuenta.

En la región, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI) ha venido promoviendo los estudios prospectivos de carácter sectorial. En el año 2005 se llevó a cabo un ejercicio sobre el futuro

de la industria pesquera en América del Sur, que abarcó a Chile, Colombia, Ecuador y Perú. En el último capítulo del documento se muestran ejercicios de prospectiva a nivel sectorial que pueden ayudar a descubrir potencialidades en nuevos sectores y también a definir el futuro de una industria en crisis, permitiendo detectar alternativas.

Los ejercicios de prospectiva representan un instrumento que abona el fortalecimiento de la alianza público-privada. La experiencia muestra que estos son útiles para desarrollar consensos acerca de la construcción de un futuro deseable, pero también alcanzable a largo plazo, al identificar las prioridades y los lineamientos estratégicos que deben aplicarse en el presente.

En América Latina y el Caribe se han realizado algunos ejercicios de prospectiva, pero no han llegado a incidir en las políticas. Los ciclos de gobierno también le quitan continuidad a las medidas recomendadas. Alcanzar consensos en torno a la forma de enfrentar obstáculos a la competitividad o los desafíos futuros fortalece enormemente el apoyo de las políticas y sobre todo su sustentabilidad, más allá de los ciclos de gobierno. Esto es fundamental para la implementación de políticas de Estado, apoyadas en estrategias a largo plazo. Los ejercicios de prospectiva son una buena herramienta para avanzar en este desafío.





## Capítulo I

# El impacto de las tendencias mundiales en América Latina y el Caribe y en su comercio

## Introducción

Tras cinco años de rápida expansión, la economía mundial sufrió una marcada desaceleración en 2008. Entre 2003 y 2007, la producción mundial aumentó a una asombrosa tasa de más del 5% en términos de paridad del poder adquisitivo —un 4% en términos de tipo de cambio nominal ponderado— y el volumen del comercio mundial de bienes se incrementó a una tasa aún superior del 7% anual. El crecimiento económico se concentró en los mercados emergentes, donde la elevada rentabilidad financiera y el marcado aumento de las exportaciones promovieron altos niveles de inversión, tanto nacional como extranjera. El quinquenio que terminó en 2007 también fue excepcional para América Latina y el Caribe en varios aspectos<sup>1</sup>.

La desaceleración global registrada en 2008, cuya principal causa es la gravísima crisis financiera que se originó en los Estados Unidos y se propagó a Europa y el Japón, está llevando a estas tres grandes y avanzadas economías a la recesión. En el tercer trimestre de 2008, los Estados Unidos experimentaron un crecimiento negativo debido

a la fuerte caída del consumo, algo preocupante a pesar de que hasta el segundo trimestre de 2008 continuaron mostrando un crecimiento positivo debido al dinamismo de las exportaciones netas. Estas exportaciones aumentaron a tasas elevadas en parte gracias a la debilidad del dólar, lo que compensó el magro crecimiento de la economía

<sup>1</sup> En primer lugar, 2007 fue el quinto año consecutivo en que se registró un crecimiento del PIB per cápita superior al 3% (para encontrar un período de crecimiento similar en la región hay que remontarse unos 40 años atrás). En segundo término, la región logró reducir la vulnerabilidad externa, como lo muestran los superávits primarios fiscal y de la cuenta corriente, la disminución de la deuda externa y el incremento de las reservas. En tercer

lugar, la inversión extranjera directa en la región alcanzó una cifra récord en 2007. En cuarto lugar, las exportaciones mostraron gran dinamismo, en parte debido al rápido incremento del precio de los productos básicos. Por último, cabe destacar que en este quinquenio los indicadores sociales muestran importantes mejoras en materia de pobreza, educación, atención sanitaria y mercados laborales (CEPAL, 2008a; Machinea y Kacef, 2008)

nacional<sup>2</sup>. Otros factores que en la actualidad obstaculizan el crecimiento global son la desaparición de las burbujas del mercado inmobiliario de varias economías de gran tamaño, el aumento del precio de los productos básicos (pese a una leve baja a fines de 2008) y los problemas de liquidez en el mercado financiero global.

No obstante, la desaceleración del crecimiento económico mundial hasta el momento ha sido leve debido a la pujanza de grandes mercados emergentes, como el del denominado grupo de los BRIC, integrado por el Brasil, China, la Federación de Rusia y la India. En la actualidad, estos países y las economías emergentes en general representan el grueso del crecimiento del PIB mundial y una significativa porción del comercio internacional. A nivel mundial, en 2007 los BRIC representaban el 42% de la población y el 22% del PIB (en términos de paridad

del poder adquisitivo). Entre 2000 y 2007, estos cuatro países fueron responsables de casi la mitad del incremento del PIB mundial y entre 1990 y 2007 aumentaron del 5% al 14% su participación en las exportaciones mundiales y casi cuadruplicaron su intervención en las entradas de inversión extranjera directa. Los BRIC —sobre todo China— también acumularon cuantiosas reservas de divisas gracias a sus enormes superávits comerciales, como lo muestra su creciente participación en las reservas mundiales (véase el cuadro I.1). Al igual que los grandes productores de petróleo —la Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos y Kuwait— China ha destinado gran parte de estas reservas a fondos de riqueza soberana que el Fondo Monetario Internacional (FMI) estima en más de 3 billones de dólares y que se espera que en 2012 lleguen a 12 billones de dólares (Hudson Teslik, 2008; FMI, 2007).

Cuadro I.1  
CHINA, EL BRASIL, LA FEDERACIÓN DE RUSIA Y LA INDIA, Y ECONOMÍAS EN DESARROLLO DE LA REGIÓN DE ASIA Y EL PACÍFICO: PARTICIPACIÓN EN LOS TOTALES MUNDIALES (1990, 2000 Y 2007) Y CONTRIBUCIÓN A LA VARIACIÓN DE ESOS TOTALES (1990-2000 Y 2000-2007)  
(En porcentajes)

	China			Brasil, Federación de Rusia e India					Otros países en desarrollo de la región de Asia y el Pacífico						
	Participación			Contribución a la variación 1990-2000	Contribución a la variación 2000-2007	1990 2000 2007			Contribución a la variación 1990-2000	Contribución a la variación 2000-2007	Participación			Contribución a la variación 1990-2000	Contribución a la variación 2000-2007
1990	2000	2007	1990			2000	2007	1990			2000	2007	1990		
a) Población	22	21	20	16	11	22	22	22	23	23	14	15	15	19	20
b) PIB (paridad del poder adquisitivo)	4	7	11	20	23	10	9	11	3	15	4	4	5	13	9
c) Exportaciones	2	4	9	6	13	3	3	5	4	6	3	4	4	13	9
d) Entrada de IED	2	3	6			1	3	5			4	0	2		
e) Reservas internacionales	3	8	19	14	27	1	5	10	9	14	11	5	5		4
Derivados del petróleo															
f) Consumo	3	7	12	26	35	12	10	11	-10	8	6	11	13	35	13
Importaciones															
g) Materiales agrícolas	2	4	8	11	16	1	3	4	11	7	12	12	10	10	8
h) Minería	2	7	23	36	32	3	4	6	10	8	9	12	10	28	9
i) Energía en bruto	0	3	5	6	7	4	4	5	5	5	11	15	15	20	15
j) Derivados del petróleo	0	3	6	7	8	4	4	5	5	5	12	16	16	22	16

Fuente: Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial [base de datos en línea], British Petroleum y Naciones Unidas, Base de datos estadísticas sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) para datos de importaciones.

Nota: En las columnas 1 a 3 se muestra la participación de cada país o grupo de países (China, el Brasil, la Federación de Rusia, la India y economías en desarrollo de la región de Asia y el Pacífico) en los totales mundiales en 1990, 2000 y 2007. En las columnas 4 y 5 se presenta la contribución de cada uno de ellos a la variación de dichos totales mundiales. Información sobre los totales mundiales: a) Población total; b) PIB mundial en dólares internacionales constantes de 2005; c) exportaciones mundiales de bienes y servicios en dólares corrientes; d) entradas netas de inversión extranjera directa en dólares corrientes; e) reservas internacionales brutas integradas por el oro monetario, los derechos especiales de giro, la posición de las reservas de los miembros del Fondo Monetario Internacional (FMI) y las existencias de divisas en manos de las autoridades monetarias.

Otra consecuencia del rápido crecimiento económico de Asia, China y la India es el aumento de la demanda de energía y alimentos, que ha tenido efectos de variada naturaleza sobre la economía mundial. Por una parte, el

rápido aumento de la demanda da cuenta de la mayor parte del fuerte incremento del precio de estos productos básicos en el mundo. A su vez, esto derivó en repentinos aumentos, no solo de la inflación total sino también de la

<sup>2</sup> La economía estadounidense creció un -0,2% y un 0,9%, al tiempo que las exportaciones netas contribuyeron con 0,9 y 0,8 puntos porcentuales a este crecimiento, respectivamente, en el último trimestre de 2007 y el primero de 2008. En el segundo trimestre de 2008, las exportaciones

netas contribuyeron con 2,9 puntos porcentuales al crecimiento global del 2,8% del PIB. Los últimos datos disponibles indicaron que en el tercer trimestre las exportaciones netas contribuyeron con 1,1 puntos porcentuales al crecimiento global del -0,3% (BEA, 2008).

inflación subyacente, en todo el mundo y sobre todo en las economías de los mercados emergentes. Como resultado, los bancos centrales de muchos países optaron por aumentar las tasas de interés para detener la inflación y las expectativas inflacionarias. Por otra parte, los exportadores de productos básicos obtuvieron considerables beneficios del aumento de la demanda asiática y los altos precios. Los fuertes lazos comerciales con Asia aumentaron las exportaciones de América Latina y el Caribe y fomentaron el incremento del PIB en la región<sup>3</sup>.

Cada vez parece menos probable que los mercados emergentes se desconecten lo suficiente de las economías avanzadas como para no verse afectados por su brusca desaceleración. Durante algún tiempo, las economías emergentes lograron mantener un crecimiento económico cercano al potencial a pesar de la desaceleración de los países industrializados, en parte porque la región asiática, de rápido crecimiento, había intensificado el intercambio comercial con otras regiones en desarrollo. Por tanto, a pesar del exiguo crecimiento de los Estados Unidos, Europa y el Japón, el crecimiento global mantuvo gran parte de su impulso. No obstante, desde mediados de 2008 es cada vez más claro que la crisis financiera de la economía estadounidense repercute en los mercados emergentes por medio de varios canales y que se ha derribado el mito del desacoplamiento (Banco Asiático de Desarrollo, 2008). El primer canal es el comercio internacional ya que la caída de la demanda de importaciones en los

Estados Unidos y otros países avanzados está afectando cada vez más al crecimiento de las exportaciones de las economías emergentes. El segundo canal lo constituye el mercado financiero: los inversionistas están perdiendo confianza a raíz de la crisis financiera y, en consecuencia, los flujos de capitales hacia los mercados emergentes se están agotando, las tasas de interés aumentaron y los mercados bursátiles de esos países se desplomaron. Sin embargo, América Latina y el Caribe y la mayor parte de las otras regiones emergentes se encuentran mejor preparadas para hacer frente a estas turbulencias gracias a las abundantes reservas internacionales, los superávits fiscales primarios y los niveles relativamente bajos de deuda externa. Como consecuencia, si bien se espera que el crecimiento mundial se desacelere en 2008 y 2009, se prevé que las principales economías emergentes, sobre todo China, continuarán expandiéndose con altas tasas, aunque de forma más lenta.

Desde mediados de 2008, el mundo enfrenta dos grandes desafíos a corto plazo: contener los riesgos de la crisis financiera y enfrentar los mayores precios de los alimentos y la energía y otras presiones inflacionarias. En este capítulo se analizan las tendencias recientes y su probable impacto en el comercio de América Latina y el Caribe y se discuten posibles respuestas de política ante el deterioro de las perspectivas de crecimiento a nivel mundial, los altos precios de los productos básicos y el aumento de la inflación.

---

## A. Principales acontecimientos en los mercados financieros

---

### 1. La crisis financiera de los Estados Unidos y su impacto económico

La crisis financiera que se desencadenó como resultado del colapso de los mercados inmobiliarios de los Estados Unidos es el principal factor que afecta al crecimiento mundial en 2008. En 2007, las dificultades de los mercados de crédito comenzaron a repercutir en el sector real de la economía estadounidense mientras el crecimiento se desaceleraba. La crisis se originó a raíz de una combinación de bajas tasas de interés —sobre todo

para las hipotecas— innovadores instrumentos de deuda y la expectativa de aumento continuo del precio de las viviendas (véase el recuadro I.1). Entre los factores que también intervinieron se cuentan la falta de regulación, que habilitó la aparición de enormes mercados fantasma con inversiones de riesgo, la falta de control por parte de prestamistas y prestatarios y las desacertadas políticas federales que no lograron minimizar los riesgos obvios de los mercados de crédito. La magnitud de la crisis estadounidense y su grado de propagación a otras economías industrializadas y emergentes definirán las condiciones económicas mundiales de los próximos dos años.

<sup>3</sup> El incremento del PIB también se vio estimulado por entornos macroeconómicos estables y prudentes políticas fiscales, monetarias y de deuda.

Recuadro I.1

**EL ORIGEN DE LA CRISIS FINANCIERA DE LOS ESTADOS UNIDOS**

La crisis de las hipotecas de alto riesgo de los Estados Unidos se originó a raíz de una explosiva mezcla de crédito barato, innovadores instrumentos de deuda y expectativa del aumento continuo del precio de las viviendas. Las bajas tasas de interés disponibles tras la recesión de 2001 hicieron que la compra de una vivienda se volviera una opción financiera muy atractiva. Los bancos y los corredores de hipotecas comenzaron a depender menos de los reembolsos de los préstamos como fuente de ingresos y se eliminó el incentivo para el debido procesamiento de las solicitudes de hipotecas. Se ofrecieron hipotecas sin pago a cuenta y con bajas tasas iniciales de interés a prestatarios con poca capacidad de pago. Mediante la venta de contratos hipotecarios a Wall Street, los prestamistas pudieron cobrar sus honorarios y traspasaron el riesgo al mercado financiero.

La demanda de títulos con garantía hipotecaria por parte del sector financiero era insaciable. El surgimiento de nuevos instrumentos de deuda con garantía hipotecaria —como las desacreditadas obligaciones de deuda garantizadas— permitió a los inversionistas participar en el

florecente sector inmobiliario e impulsarlo. Con estos nuevos activos se fusionaron distintos tipos de hipotecas, como las de alto riesgo, en vehículos apoyados en sistemas de pagos preferenciales para diferenciar los distintos grados de exposición de los compradores al riesgo. Los inversionistas podían pagar una prima para tener derecho al reembolso preferencial y esperaban que las tasas de incumplimiento de las hipotecas originales no los afectaran. De este modo, los vendedores pudieron crear un instrumento financiero pseudodiversificado que atenuaba algunos de los peores riesgos del sector hipotecario (Mollenkamp y Ng, 2007). Mientras que los compradores de estos títulos no poseían suficiente información sobre la calidad de las hipotecas originales, las empresas calificadoras tampoco llegaron a comprender cabalmente los riesgos y justificaron las altas calificaciones con la garantía de aseguradoras de hipotecas que también estaban expuestas a instrumentos con garantía hipotecaria.

El ciclo se volvió un círculo vicioso y el aumento de la demanda de contratos hipotecarios se tradujo en tasas de interés y estándares crediticios más bajos, lo que

sostuvo la demanda de viviendas y provocó un auge de los precios de los inmuebles. Los organismos reguladores no pudieron, o no quisieron, seguir el ritmo de los acontecimientos (Ip, 2007), este modelo insostenible se comenzó a desenredar y el aumento de las tasas de interés y el exceso de inventario terminaron por reventar la burbuja de los precios de las viviendas. Desde julio de 2006 hasta agosto de 2008, los precios bajaron más de 20% y los compradores, que contaban con poder refinanciar o vender sus casas a un precio más alto, se encontraron con un mercado sin liquidez y pagos mensuales imposibles de cubrir. Esto derivó en un aumento de las tasas de morosidad —primero entre los prestatarios menos calificados (de aquí surge la expresión “crisis de las hipotecas de alto riesgo”) y posteriormente incluso en los títulos de bajo riesgo— y repercutió en los instrumentos financieros respaldados por estas hipotecas. La oculta naturaleza del riesgo subyacente de los contratos de derivados puso a este mercado bajo la lupa y mostró que importantes instituciones tenían activos de valor desconocido y estaban al borde del incumplimiento de los requisitos prudenciales.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Desde mediados de 2007 hasta la segunda mitad de 2008, la crisis financiera no hizo más que empeorar. Al promediar 2007, grandes instituciones financieras de todo el mundo comenzaron a anunciar magros resultados, con créditos incobrables que afectaban a sus balances generales. Tras una retirada masiva de depósitos, el banco británico Northern Rock fue nacionalizado. En enero de 2008, el Bank of America rescató al acreedor hipotecario Countrywide Financial que se encontraba en apuros. En marzo, el Deutsche Bank anunció cuantiosas pérdidas y JP Morgan Chase adquirió el banco de inversiones Bear Stearns con ayuda de la Reserva Federal. En julio surgieron graves problemas en los mercados de préstamos hipotecarios cuando algunas entidades prestamistas de España, los Estados Unidos y el Reino Unido se comenzaron a retirar del mercado o fueron rescatadas por competidores más grandes. El prestamista hipotecario estadounidense IndyMac colapsó y su control pasó a manos del gobierno.

La crisis financiera se intensificó rápidamente en septiembre y octubre de 2008. A comienzos de septiembre, los problemas financieros de la Corporación Federal de Préstamos para Vivienda (Fannie Mae) y la Asociación

Federal de Créditos Hipotecarios (Freddie Mac) obligaron al gobierno a rescatar a ambas organizaciones para evitar el colapso del sistema financiero estadounidense. Poco después, el banco de inversiones Lehman Brothers inició un procedimiento de suspensión de pagos. Los precios de las acciones bajaron y ello obligó a las calificadoras de crédito a reducir las valoraciones de deuda de varias instituciones financieras. Ante esta situación, quienes mantenían vínculos con estas instituciones debieron reducir la exposición de su deuda y comenzaron a exigir el reembolso de sus préstamos. El Bank of America acordó absorber Merrill Lynch y cuando a American International Group Inc (AIG) le resultó imposible obtener más capital, la Reserva Federal la rescató y asumió el control del 80% de sus activos. Goldman Sachs y Morgan Stanley, los dos grandes bancos de inversión independientes que quedaban en pie en los Estados Unidos y también luchaban contra la escasez de liquidez, optaron por convertirse en empresas controladoras de bancos, lo que les permitió asegurarse un acceso más fácil al crédito a fin de sobrevivir a la crisis, a costa de una supervisión y regulación estatal más estricta. Esto puso fin a la era de la banca de inversión estadounidense, que había durado 75 años y se había

caracterizado por una masiva asunción de riesgos y un extraordinario potencial para generar ganancias. A fines de septiembre, con el colapso de Washington Mutual, se registró la mayor crisis de la banca comercial en la historia de los Estados Unidos y los grandes bancos europeos también comenzaron a verse en problemas.

La crisis actual es el acontecimiento económico más costoso desde la Gran Depresión de los Estados Unidos (Reinhart y Rogoff, 2008) y sus orígenes se ajustan a un patrón familiar de rápidos incrementos de los precios de las acciones y las viviendas —uno de los principales indicadores de crisis en los países que reciben grandes flujos de capitales— y de cambios en el crecimiento real del PIB, la deuda pública y los déficits de la cuenta corriente. Aunque tanto las causas de la crisis estadounidense como la respuesta política que generó presentan algunos elementos novedosos, cabe esperar un impacto económico considerable que provoque una reducción de dos puntos porcentuales del crecimiento per cápita real en los Estados Unidos con efectos que se sentirán durante al menos dos años<sup>4</sup>.

Las medidas adoptadas por los organismos reguladores para enfrentar la crisis no tienen precedentes. Si bien la Reserva Federal aumentó la disponibilidad de créditos para los bancos y las instituciones financieras por medio de nuevas líneas de crédito y la reducción de las tasas de interés, no logró resolver los problemas de fondo de un sistema financiero en el que algunas instituciones se aferraban a activos cuyos mercados habían desaparecido de manera repentina y necesitaban desesperadamente contar con capital para sostener sus balances generales<sup>5</sup>. Como consecuencia, la Reserva Federal comenzó a aceptar activos de menor calidad como garantía, canjeando una parte importante de los valores del Tesoro por nuevos instrumentos de deuda —algunos de los cuales estaban respaldados por títulos con garantía hipotecaria<sup>6</sup>. La Reserva Federal debió intervenir para garantizar las

pérdidas relacionadas con las hipotecas registradas por las instituciones financieras. El Gobierno de los Estados Unidos se comprometió a destinar al menos 25.000 millones de dólares al suministro de ayuda financiera a la Corporación Federal de Préstamos para Vivienda y a la Asociación Federal de Créditos Hipotecarios, y nacionalizó, entre otros, a IndyMac, una de las principales instituciones de préstamos hipotecarios del país<sup>7</sup>. La Reserva Federal también aumentó sus canjes de monedas con otros grandes bancos centrales del mundo en un intento por inyectar liquidez al sistema financiero global.

A fines de septiembre de 2008, cuando la crisis ya estaba prácticamente fuera de control, la Reserva Federal y el Tesoro de los Estados Unidos presentaron un plan de rescate de 700.000 millones de dólares para comprar grandes volúmenes de títulos hipotecarios problemáticos y otros activos “tóxicos” a las instituciones financieras. Se estima que la deuda hipotecaria total asciende a 12 billones de dólares, de la cual aproximadamente el 9% de los préstamos se encuentre en un grave nivel de incumplimiento o en proceso de ejecución. Otros aspectos del plan de rescate incluyen la aceptación por parte del gobierno de participaciones accionarias en distintas empresas, las restricciones en los paquetes de compensación ejecutiva (“paracaídas de oro”) de algunas empresas que vendan activos al Departamento del Tesoro, las normas sobre la futura compensación en caso de que el gobierno no logre recuperar sus pagos, cierto grado de ayuda a los propietarios de viviendas que tienen pagos atrasados y el estudio de una posible revisión de las regulaciones del sector financiero estadounidense. Por ejemplo, hoy se exige la regulación del mercado de 62 billones de dólares, hasta el momento desregulado, para canjes de créditos morosos ante la preocupación de que estos pueden hacer bajar las acciones<sup>8</sup>. Además, es probable que los organismos reguladores implementen controles más estrictos de los fondos de cobertura, las empresas de capital privado y

<sup>4</sup> Si el impacto es mayor y coincide con la experiencia de los cinco casos más catastróficos (España, Finlandia, el Japón, Noruega y Suecia), la reducción del crecimiento podría ser superior al 5% y durar más de tres años.

<sup>5</sup> El uso de la ventanilla de descuento de la Reserva Federal por parte de una institución se suele considerar un signo de debilidad financiera y, por tanto, constituye un estigma. Por este motivo, la Reserva Federal diseñó nuevos instrumentos para permitir un acceso más anónimo a los fondos.

<sup>6</sup> Previo al comienzo de la crisis crediticia de agosto de 2007, el 87% de los activos de la Reserva Federal eran valores del Tesoro. A mediados de octubre, estos activos representaban el 27% y habían sido reemplazados por acuerdos de recompra, subastas temporales de liquidez y otros préstamos. El deterioro de la garantía de estos nuevos instrumentos se incluyó como “Otros activos pignorados”, que equivalían a cero en agosto de 2007 (Comunicado estadístico H.4.1 de la Reserva Federal del 16 de octubre de 2008).

<sup>7</sup> La ayuda financiera brindada a la Corporación Federal de Préstamos para Vivienda y a la Asociación Federal de Créditos Hipotecarios marcó un gran cambio en materia regulatoria ya que supuso una marcha atrás en la decisión de las autoridades de no garantizar las deudas de esas empresas. Aquí hay más en juego que en el caso de Bear Stearns porque las empresas tienen deudas por 1,5 billones de dólares y poseen o garantizan 5 billones de dólares en hipotecas. Además, tienen contratos por 2 billones de dólares más para protegerse de los riesgos que conllevan estas hipotecas.

<sup>8</sup> Los especuladores pueden utilizar los canjes de créditos morosos para sostener que la condición financiera de una empresa empeorará. Los contratos aseguran que los titulares reciban el valor nominal de los títulos subyacentes o el equivalente en efectivo en caso de que una empresa no pueda amortizar su deuda. El valor de los canjes aumenta a medida que la percepción de la estabilidad de la empresa se deteriora. Los especuladores que compran canjes sin tener la titularidad de la deuda subyacente pueden inundar el mercado y hacer bajar el precio de las acciones (Bloomberg, 2008).



los bancos de inversión mediante la implementación de reglas más estrictas sobre los requisitos de capital y los límites del apalancamiento.

Desde que se anunció este plan, el Tesoro decidió cambiar el enfoque del plan de rescate, concentrándose en primer término en la utilización de compra de activos mediante 250.000 millones de dólares para recapitalizar a los bancos más grandes del país mediante la adquisición de acciones privilegiadas y ordinarias. Este plan llega después de que el Primer Ministro británico, Gordon Brown, anunciara un plan de tres puntos para recapitalizar bancos del Reino Unido, inyectar liquidez a los mercados financieros y ofrecer garantías estatales al mercado de préstamos interbancarios. Desde entonces, el plan se ha convertido en el modelo de los paquetes de rescate en los Estados Unidos y en muchos otros países como Alemania, Austria y Francia.

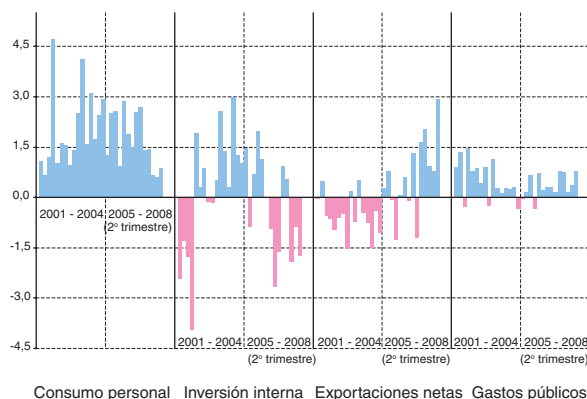
No hay ninguna seguridad de que el paquete de rescate aprobado por el Congreso de los Estados Unidos sea suficiente para mantener el sistema financiero a flote y para evitar que la economía del país sucumba a una recesión más profunda. Sobre todo, existe gran incertidumbre en relación a cómo la crisis de las hipotecas de alto riesgo afecta a otros segmentos del crédito, incluso las hipotecas de bajo riesgo, los bienes raíces comerciales, el crédito de consumo sin garantía (tarjetas de crédito, préstamos estudiantiles, préstamos para la compra de vehículos), los préstamos industriales y comerciales, los bonos corporativos y los canjes de créditos morosos. Tampoco está clara la forma en que esta crisis afectará a miles de bancos estadounidense de pequeño y mediano tamaño. Asimismo, la reducción de los créditos provocada por la capitalización insuficiente del sector financiero puede llevar al mercado inmobiliario a una crisis más profunda y a más instituciones financieras a la quiebra.

Cabe esperar que el impacto en el sector privado sea de una magnitud considerable. Según el Fondo Monetario Internacional, hasta fines de septiembre de 2008, los bancos y las aseguradoras habían perdido entre 640.000 y 735.000 millones de dólares, mientras que las pérdidas de todo el sistema financiero pueden llegar a 1,3 billones de dólares (FMI, 2008e). Una parte importante de estas pérdidas se relaciona directamente con préstamos para viviendas (de bajo y alto riesgo) y ponen en riesgo la capacidad de pago de muchos bancos que se vieron obligados a conseguir capital y a recurrir a distintas opciones de financiamiento para cumplir con las reglamentaciones prudenciales.

La crisis también repercute en los gastos de inversión y de consumo. El crecimiento económico mostró una marcada desaceleración en 2007, y se contrajo a una tasa anualizada del 0,2% en el cuarto trimestre de ese año.

El lento crecimiento continuó en la primera mitad de 2008. Como se muestra en el gráfico I.1, hasta el momento la desaceleración ha estado pauta por una reducción del consumo privado y de la inversión privada provocada, principalmente, por un descenso de la inversión en viviendas, que llegó a un promedio anualizado del -1% en cada trimestre desde mediados de 2006, en comparación con un promedio positivo del 0,3% logrado desde el final de la recesión de 2001. En el tercer trimestre el consumo se contrajo un 3,1%, comparado con el trimestre anterior, lo que se tradujo en una contribución negativa al crecimiento del PIB del 2,3%. En 2007, cuatro quintos de la desaceleración se concentraron en cuatro sectores: finanzas y seguros, construcción, bienes raíces y arrendamientos y minería (BEA, 2007). A mediados de ese año, el consumo en los Estados Unidos se comenzó a deteriorar debido a la contracción de la riqueza de los hogares, el estancamiento de los salarios reales y la implementación de condiciones de crédito más estrictas. Las medidas adoptadas por los responsables de las políticas económicas para incrementar la disponibilidad del crédito no han tenido gran impacto en los préstamos personales, ya que los bancos utilizaron los fondos adicionales para reforzar sus balances generales. En un reciente estudio de la Reserva Federal sobre demanda de préstamos y prácticas de otorgamiento quedó demostrado que la cantidad de bancos con estándares crediticios más estrictos es la más alta desde que se realizó el primer estudio en 1991, lo que muestra un alto grado de aversión al riesgo. Al mismo tiempo, la demanda de créditos personales bajó a cifras históricas y los bancos aumentaron los márgenes de intereses pagados a los depositantes (Reserva Federal, 2008).

Gráfico I.1  
ESTADOS UNIDOS: PRODUCTO INTERNO BRUTO POR  
COMPONENTES DEL GASTO  
(Tasas de crecimiento interanual por trimestre)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Oficina de Análisis Económicos de los Estados Unidos.

La crisis económica está conteniendo los efectos inflacionarios recientes. El aumento de los precios de las importaciones aún no se ha traspasado por completo a la economía interna y otros indicadores macroeconómicos —como los informes de empleo, la confianza del consumidor y las empresas, la producción industrial y los pedidos de bienes duraderos— también apuntan a un futuro de mayor fragilidad. Mientras tanto, la economía estadounidense continúa sacando provecho del notorio aumento de las exportaciones a causa de la debilidad

del dólar y a que otras regiones continúan mostrándose dinámicas. En comparación con el mismo período de 2007, las exportaciones reales aumentaron más de un 10% en la primera mitad de 2008, pero la demanda de importaciones se ha debilitado ya que las importaciones reales se redujeron un 1,7% en el mismo período. En este contexto, el tema del desacoplamiento adquiere gran relevancia ya que la demanda de exportaciones estadounidenses también depende del desempeño económico del resto del mundo.

## 2. El impacto del debilitamiento de la demanda de importaciones en los Estados Unidos en el comercio mundial

Para las economías de América Latina y el Caribe, una desaceleración prolongada en los Estados Unidos representa una amenaza directa —por el descenso de la demanda de importaciones y de las remesas— e indirecta —por el impacto en las economías y el comercio de Asia. Por una parte, la menor participación de los Estados Unidos como destino de las exportaciones de América Latina y el Caribe, combinada con la mejora de los términos del intercambio de la región y el notorio crecimiento de Asia, ayuda a compensar el impacto directo de la desaceleración económica. Por otra parte, los efectos de un crecimiento más lento en los Estados Unidos también se sentirán en Asia, ya que la menor demanda de exportaciones asiáticas repercutirá en el amplio régimen de perfeccionamiento de la región y, en última instancia, afectará a la demanda asiática de exportaciones de América Latina y el Caribe.

Dada la creciente importancia del comercio para América Latina y el Caribe —en relación al PIB y como fuente de crecimiento— hay que considerar cuidadosamente el efecto de la crisis estadounidense en la actividad comercial.

Los cambios en los patrones del comercio mundial deberían mitigar el impacto directo del descenso de la demanda de importaciones de América Latina y el Caribe por parte de los Estados Unidos. La participación de los Estados Unidos en las importaciones mundiales se redujo de más del 21% en 2000 a poco más del 14% en 2007. Mientras que las exportaciones de América Latina y el Caribe dirigidas a los Estados Unidos se redujeron del 60% al 42% entre 2000 y 2007, las exportaciones de México a los Estados Unidos bajaron de casi un 90% del total en 2000 a un 76% en 2007 (véase el cuadro I.2).

Cuadro I.2  
EXPORTACIONES A LOS ESTADOS UNIDOS COMO PARTE DEL TOTAL DE EXPORTACIONES, 1980-2007  
(En porcentajes)

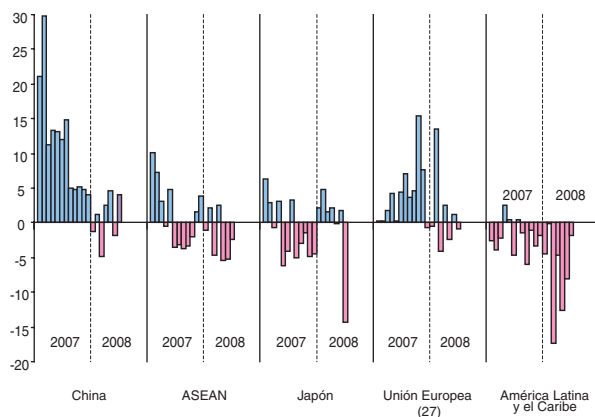
	1980	1990	2000	2005	2007
Canadá	61	75	87	82	79
Unión Europea (27 países)	5	7	9	8	7
Japón	24	32	30	23	20
América del Sur	21	30	29	26	21
El Caribe	56	36	54	54	45
Centroamérica	38	41	36	54	39
México	65	69	89	86	76
ASEAN	16	19	19	14	12
Singapur	12	21	17	10	9
China	5	8	21	21	20
República de Corea	27	29	22	15	12

**Fuente:** Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) y Fondo Monetario Internacional (FMI), Dirección de Estadísticas Comerciales.

**Nota:** El sombreado indica una baja respecto del período anterior.

La desaceleración de la economía estadounidense también puede repercutir indirectamente en las exportaciones de América Latina y el Caribe porque el debilitamiento de la demanda de importaciones de los Estados Unidos reduce el crecimiento de los ingresos y las exportaciones de otras regiones, lo que a su vez puede disminuir la demanda de productos de América Latina y el Caribe por parte de esas regiones. La desaceleración económica de los Estados Unidos ya afectó a las importaciones de ese país desde Asia y la Unión Europea, a pesar de que la depreciación del yen respecto del dólar desde 2005 ayudó a sostener las importaciones estadounidenses desde el Japón (véase el gráfico I.2). El crecimiento medio del volumen de importaciones de los Estados Unidos desde China en el período que va de enero a agosto se redujo del 14% en 2007 al 1,5% en 2008, y existen algunas pruebas de la desaceleración de la demanda china de productos clave de América Latina y el Caribe (véase el gráfico I.2). En la región de la ASEAN, el descenso fue del 3,5% al -1,9%. El aumento de las exportaciones de la Unión Europea a los Estados Unidos comenzó a desacelerarse en diciembre de 2007 y ha alcanzado un promedio del 1,4%, cifra muy inferior a la de más del 7% registrada en los seis meses anteriores.

Gráfico I.2  
ESTADOS UNIDOS: CRECIMIENTO DE LAS IMPORTACIONES  
REALES DE REGIONES Y PAÍSES SELECCIONADOS,  
2007 Y 2008 (ENERO A JULIO)  
(Tasas de crecimiento interanual por mes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cálculos sobre la base de información de Comisión de Comercio Internacional, Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos.

A medida que se reducen las exportaciones de Asia a los Estados Unidos, los vínculos intrarregionales asiáticos relacionados con el régimen de perfeccionamiento en China cobran especial importancia para América Latina y el Caribe debido a la creciente importancia de Asia para el comercio de la región. Del total de exportaciones de América Latina y el Caribe, la proporción destinada

a Asia y el Pacífico —incluida China— se duplicó entre 2000 y 2007, pasando del 6% al 12% (véase el cuadro I.5 donde se detalla la participación específica de cada país), lo que aumenta la exposición de América Latina y el Caribe al descenso en la demanda estadounidense de exportaciones chinas. La reducción de la demanda china de insumos provenientes de Asia desaceleraría el crecimiento regional y, en última instancia, la demanda de importaciones de Asia<sup>9</sup>.

En 2008 y 2009, el Japón, la Unión Europea y las otras economías industrializadas constatarán una significativa reducción de sus tasas de crecimiento, que alcanzarán niveles inferiores a los promedios de mediano plazo. En el segundo trimestre de 2008, el PIB de la Unión Europea se contrajo a una tasa anualizada del 0,2% con relación al trimestre anterior y la economía del Japón se redujo un 0,6%. En el documento *Situación y perspectivas para la economía mundial* se prevé que desde mediados de 2008 se registrará un descenso en las tasas de crecimiento real del PIB de los países avanzados del 2,5% en 2007 al 0,6% en 2008 y al 0,9% en 2009 (Naciones Unidas, 2008). En la zona del euro se producirá un descenso del 2,6% al 1,1% con grandes riesgos de deterioro general. Los precios de las viviendas en la Unión Europea se hicieron eco de lo ocurrido en los Estados Unidos a pesar de que el grado de apalancamiento financiero del sector inmobiliario de este país ha tenido un impacto mucho mayor<sup>10</sup>.

En otras regiones, entre las que se incluyen Asia y América Latina y el Caribe, también se registrarán reducciones en las tasas de crecimiento respecto de los últimos años, pero el desempeño continuará siendo el de mediano plazo o cercano a este. La diferencia entre el crecimiento de las economías industrializadas y emergentes del continente asiático también es evidente: mientras se espera que el Japón —que representa el 42% del PIB de la región— crezca solo un 0,2% en 2008, China —con el 31% del PIB de la región— crecerá un 9,7% en 2008 en comparación con el 11,9% de 2007 (FMI, 2008e). Las perspectivas de cada país de América Latina y el Caribe dependerán, en gran parte, de sus vínculos comerciales. Los países con mayor dependencia de los Estados Unidos y la Unión Europea, como México, la República Bolivariana de Venezuela y varias naciones de Centroamérica y el Caribe, deberán enfrentar una

<sup>9</sup> Véase la sección C para más información sobre la importancia del desempeño de China para América Latina y el Caribe.

<sup>10</sup> Según las cifras que aparecen en la publicación *Perspectivas de la economía mundial 2008* (FMI, 2008e), las emisiones de títulos respaldados por hipotecas inmobiliarias en los Estados Unidos promediaron casi 100.000 millones de dólares por mes en 2006 y comienzos de 2007 (con un máximo de 145.000 millones de dólares en junio de 2006). En Europa, el promedio de emisiones de instrumentos similares en 12 meses nunca superó los 30.000 millones de dólares.



menor demanda de sus exportaciones que, en general, se componen de energía y productos manufacturados. Los países con más conexiones dentro de la región y con otros mercados emergentes, como la Argentina, Bolivia, el Paraguay y el Uruguay, obtendrán beneficios derivados de las exportaciones netas de productos básicos de precio elevado y de la solidez de la actividad económica intrarregional.

En general, América Latina y el Caribe se encuentra en una posición relativamente buena para enfrentar la desaceleración de los Estados Unidos y los efectos

directos e indirectos sobre sus exportaciones. La actividad económica de Asia, encabezada por China, se desacelerará pero continuará mostrando un relativo dinamismo que ayudará a compensar algunas de las reducciones de la demanda de exportaciones. Además, las mejoras en los términos del intercambio de muchos países de la región ayudarán a sostener el estado de la balanza de pagos. La región también goza de posiciones sólidas en su perfil fiscal y de deuda que pueden desestimular cualquier cambio drástico en los flujos financieros.

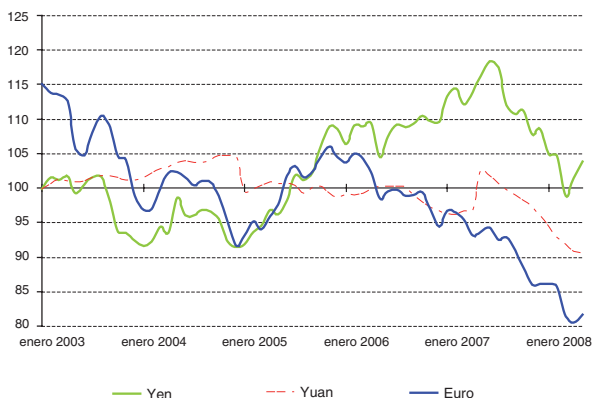
### 3. Los tipos de cambio

Desde comienzos de 2002, el dólar en general se ha depreciado a una tasa de entre el 2% y el 9% anual, según mediciones del índice ponderado en función del comercio exterior. La evolución del dólar respecto de la mayoría de sus principales socios comerciales desde el límite máximo de comienzos de 2002 ayudó a los Estados Unidos a mejorar la balanza comercial mediante la disminución del costo relativo de sus exportaciones. Entre noviembre de 2004 y mayo de 2008, el yuan se apreció un 13% en términos reales con relación al dólar y en ello influyó la decisión de los organismos reguladores chinos de incrementar la tasa de apreciación y las tasas de inflación relativa entre los Estados Unidos y China. En junio de 2007, el yen revirtió la tendencia a la baja

iniciada en 2005 y en mayo de 2008 había logrado una recuperación del 12% respecto del dólar. El euro también continuó ascendiendo con relación al dólar y logró una recuperación del 23% desde fines de 2005. A mediados de 2008, tras las decepcionantes noticias económicas procedentes de Europa y los informes que señalaban que el gobierno ayudaría a la Corporación Federal de Préstamos para Vivienda (Fannie Mac) y a la Asociación Federal de Créditos Hipotecarios (Freddie Mac), el dólar recuperó la mayor parte del valor nominal que había perdido en el año. Los grandes movimientos de los mercados de divisas marcan un período de mayor volatilidad en que los comerciantes acuden en busca de paraísos seguros ante las noticias económicas que reciben.

Gráfico I.3  
ÍNDICES DE TIPOS DE CAMBIO REAL Y TASAS DE DEPRECIACIÓN REAL

a) Tipo de cambio real respecto del dólar estadounidense (2005=100)



b) Tipo de cambio efectivo real ponderado según el comercio exterior (2007-2008) variación en 12 meses (los valores positivos indican una depreciación)

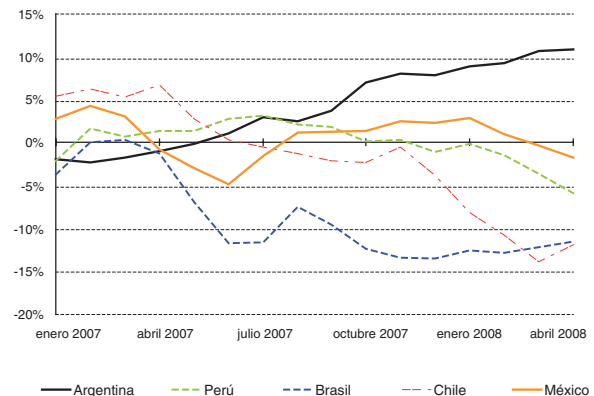
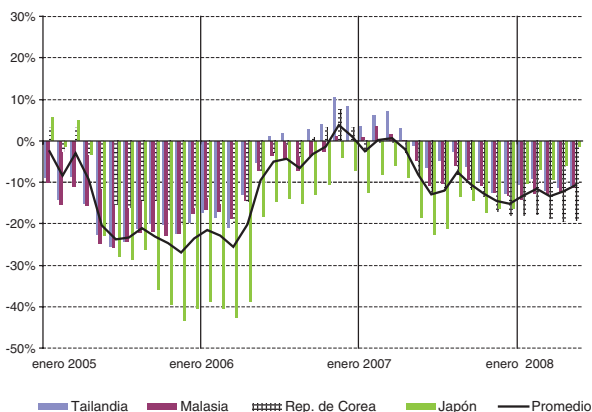
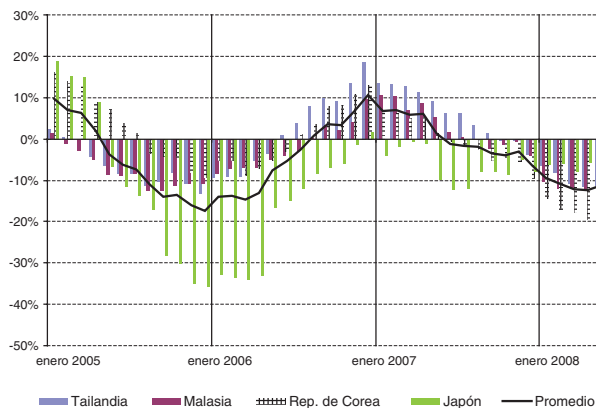


Gráfico 1.3 (conclusión)

c) Brasil: variación interanual del tipo de cambio real respecto de algunos países seleccionados (los valores positivos indican una depreciación de la moneda brasileña)



d) Chile: variación interanual del tipo de cambio real respecto de algunos países seleccionados (los valores positivos indican una depreciación de la moneda chilena)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), Estadísticas financieras internacionales.

Con relación al dólar estadounidense, las monedas de América Latina y el Caribe en promedio se apreciaron menos que las de los países asiáticos desde que el dólar comenzó a caer en 2002, lo que derivó en una mayor competitividad en el mercado de los Estados Unidos en ese período<sup>11</sup>. Si se comparan los movimientos del tipo de cambio relativo de las principales fuentes de importaciones de China en Asia y América Latina y el

Caribe en los últimos dos años, se obtiene una imagen diferente. Desde 2005, el Brasil y Chile registraron una apreciación más rápida de sus monedas en comparación con la de sus competidores asiáticos. La República de Corea fue la que más ganó ya que el won perdió un 25% de su valor nominal frente al yuan. Como consecuencia, las exportaciones asiáticas a China se están volviendo más competitivas que las de América Latina y el Caribe.

## B. Últimas tendencias en los mercados de productos básicos

### 1. Los acontecimientos más recientes en materia de precios

Durante gran parte de 2008, el mundo vivió un auge generalizado del precio de los productos básicos con dos características esenciales: la extensión, porque abarca

a los principales grupos de estos productos —energía, metales, alimentos y productos básicos agrícolas—, y la persistencia, porque está durando más y produciendo mayores alzas de precios que otros auges, como el de comienzos de la década de 1970<sup>12</sup>.

Los aumentos de precios fueron especialmente pronunciados en el caso del petróleo y de otros productos vinculados a la energía. El precio del crudo aumentó de unos 25 dólares el barril en 2002 a más de 100 dólares durante la mayor parte de 2008 y en junio de ese año llegó

<sup>11</sup> La información disponible de 18 países de América Latina y el Caribe muestra una apreciación media del 12,5% con respecto al dólar estadounidense desde febrero de 2002 hasta abril de 2008. Los datos de 13 países asiáticos presentan una apreciación media del 16,3% durante ese mismo período. Hong Kong (región administrativa especial de China), México, Nicaragua, Panamá y la provincia china de Taiwán han experimentado depreciaciones. Desde 2007 y mediados de 2008, las tasas medias de apreciación han sido del 6,8% y del 5,9%, respectivamente.

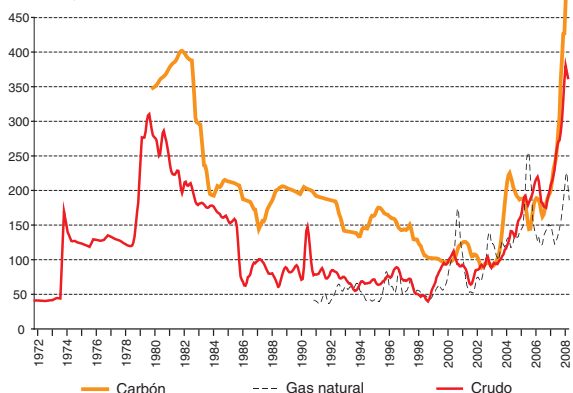
<sup>12</sup> Para un análisis comparativo, véase FMI (2008a), recuadro 5.2.

a un máximo sin precedentes de 140 dólares, superando el nivel más alto de la crisis energética de 1979, tanto en términos nominales como reales. Los precios del carbón también subieron con relación al nivel de 2002 y los del gas natural se incrementaron de manera más gradual en el mismo período (véase el gráfico I.4).

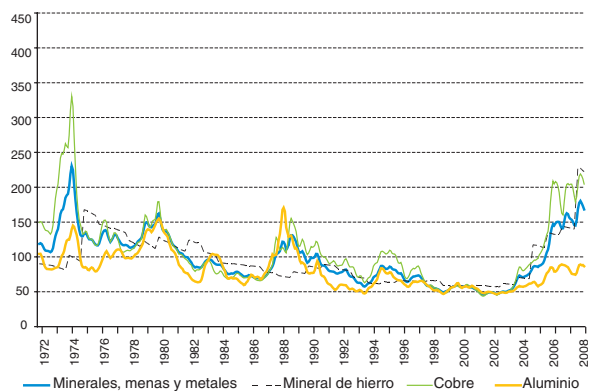
El auge también llegó al área de los minerales y metales, aunque los precios aún se encuentran por debajo de los de comienzos de los años setenta. Entre mediados de 2003 y mediados de 2008, el precio nominal del aluminio se duplicó, el precio del zinc se triplicó y los del mineral de hierro y el cobre se cuadruplicaron y quintuplicaron, respectivamente. Aun cuando se ajustaron por la inflación general, los precios del hierro y el cobre se mantuvieron altos, aumentando un 270% y un 330% en el transcurso de los últimos cinco años, respectivamente. El precio actual deflactado del mineral de hierro se ubica en un máximo histórico desde 1960 y el precio del cobre es el más alto desde 1974.

Gráfico I.4  
**ÍNDICES DE PRECIOS DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS**  
 (2000=100, deflactados<sup>a</sup>)

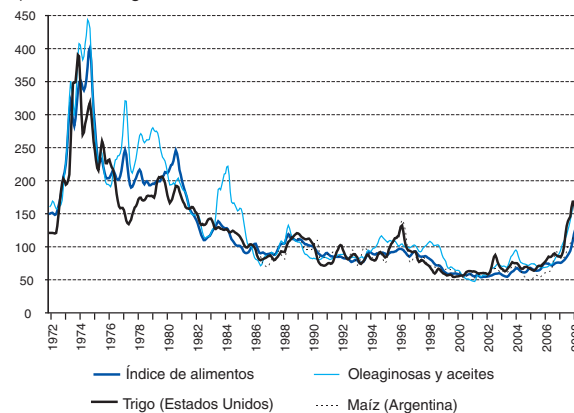
a) Energía



b) Minerales, menas y metales



c) Productos agrícolas



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Estadísticas de precios de productos básicos [base de datos en línea].

<sup>a</sup> Deflactado por el índice de precios al consumidor de los Estados Unidos (excluidos los alimentos).

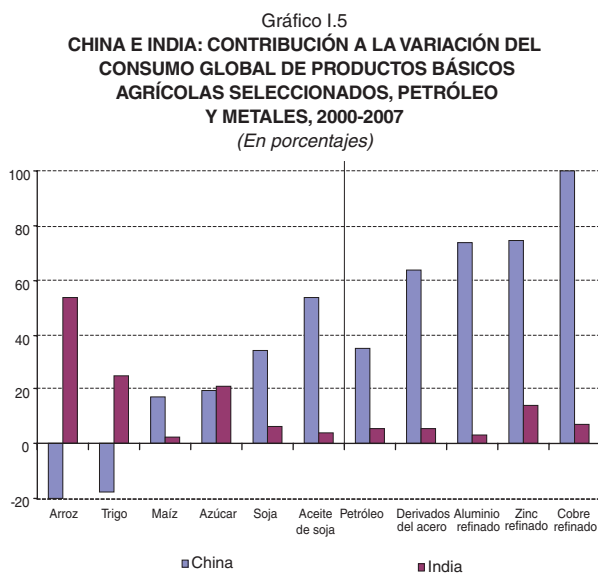
Los precios de los productos básicos agrícolas y los alimentos han registrado marcadas alzas simultáneas desde comienzos de 2006 (véase el gráfico I.4c) y los de los cereales y las semillas oleaginosas se duplicaron con creces entre enero de 2006 y junio de 2008, aunque desde entonces sufrieron un leve descenso. El incremento ha sido particularmente pronunciado en el caso del trigo, ya que su precio superó los 450 dólares por tonelada en marzo de 2008, lo que representa un incremento del 150% en dos años<sup>13</sup>. Los precios del trigo mostraron un leve descenso en mayo y junio y volvieron a bajar en septiembre, pero el promedio para los tres primeros trimestres de 2008 sigue siendo casi tres veces superior al promedio del quinquenio 2000-2005. Aunque la reciente alza del precio resulta espectacular respecto de los niveles de cinco años atrás, desde una perspectiva histórica se podría decir que el último incremento del precio de los alimentos representa una recuperación en relación con los niveles excepcionalmente bajos del período que va de 1985 a 2005. Los precios actuales de la mayoría de los cereales y las semillas oleaginosas todavía se encuentran muy por debajo de los de la década de 1970 y comienzos de los años ochenta, lo que permite que se registre una inflación generalizada.

<sup>13</sup> En el caso del trigo duro rojo de invierno grado 2 de los Estados Unidos.

## 2. Mercados de productos básicos: comparación entre factores determinantes reales y financieros

### a) Factores reales que afectan a los precios de los productos básicos

Varios son los factores comunes que han provocado el alza de precios de todos los productos básicos. En los últimos años, el crecimiento de la demanda ha superado al de la oferta y parte del auge de precios se explica por el significativo crecimiento económico y la rápida industrialización de China, la India y otras economías en desarrollo, en un contexto de oferta inelástica en el corto plazo (véase el gráfico I.5)<sup>14</sup>. En conjunto, se atribuye a los países en desarrollo el 82% y el 99% del incremento de la demanda de arroz y trigo, respectivamente entre 2000 y 2007, mientras que el consumo en los países industrializados bajó, sobre todo en los Estados Unidos. Hoy, China y la India representan la mitad del consumo mundial de arroz y un tercio del consumo de trigo y aceite de soja.



Fuente: Productos básicos agrícolas: Servicio Exterior de Agricultura de los Estados Unidos, estimaciones oficiales del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos; petróleo y metales: British Petroleum, Instituto Internacional del Hierro y del Acero y Oficina Mundial de Estadísticas del Metal.

La demanda de China tiene un efecto incluso mayor en el consumo de metales y petróleo que en los mercados alimenticios y representa más del 100% del aumento de la demanda mundial de cobre refinado entre 2000 y 2007 y las tres cuartas partes del incremento del consumo mundial de aluminio y zinc refinados. La participación de China en el consumo mundial de derivados del acero y de aluminio y cobre refinados aumentó desde 2000 y su demanda de petróleo y derivados se incrementó casi seis veces más rápido que la demanda mundial en el mismo período, lo que representa una contribución del 35% al incremento de la demanda mundial de estos productos.

#### i) Productos básicos agrícolas

Es probable que el mayor grado de complejidad en la interacción de numerosos factores que se refuerzan mutuamente se presente en los mercados agrícolas. Por el lado de la oferta, los tres últimos años se caracterizaron por perturbaciones negativas al rendimiento, principalmente a causa de descensos en la producción debido al clima: la producción de cereales, por ejemplo, bajó cerca de un quinto en Canadá y Australia entre 2005 y 2007, en este último caso a consecuencia de la enorme sequía (OCDE/FAO, 2008). Otro factor importante es el altísimo costo de los insumos agrícolas, sobre todo de los fertilizantes, que duplicaron su precio entre octubre de 2006 y octubre de 2007<sup>15</sup>. El incremento de los costos del transporte también ha repercutido en el costo de los productos básicos agrícolas y las tarifas del flete marítimo de cereales desde los puertos de los Estados Unidos en el Golfo de México hacia Europa casi se triplicaron<sup>16</sup>.

La respuesta de la oferta al auge de precios ha demorado en llegar, no solo por los retrasos relacionados con las decisiones de cultivo e inversión, sino también por las distorsiones impuestas desde el gobierno —como controles de precios, subsidios al consumo y restricciones a las exportaciones—, que obstaculizan la transmisión de las señales emitidas por los precios a

<sup>14</sup> Mientras el crecimiento de las economías de los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea se situaba muy por debajo del 3%, la mayoría de las economías con ingresos per cápita bajos y medios lograron en 2006 y 2007 un buen desempeño, con un crecimiento medio del 7% al 8% anual y perspectivas de que la expansión continúe, aunque a una tasa un poco menor (Naciones Unidas, 2008).

<sup>15</sup> Por ejemplo, el sulfato amónico y el superfosfato triple (SFT) (véase FAO, *Perspectivas alimentarias*, varios números).

<sup>16</sup> De 28 dólares a 75 dólares la tonelada (FAO, 2008b).

los mercados internos. Las medidas adoptadas en varios países para retener la oferta interna y proteger a los consumidores nacionales terminaron por reducir la oferta en los mercados mundiales y ejercer más presión en los precios internacionales. Entre estas medidas se incluyen las restricciones a las exportaciones, como las del arroz anunciadas recientemente por la India y Viet Nam, y los incrementos de los impuestos a las exportaciones en la Argentina y otros países<sup>17</sup>.

El marcado incremento del uso de cereales para la producción de biocombustibles (etanol y biodiesel) fue el gran motor tras el crecimiento de la demanda entre 2005 y 2007. En ese período, el uso de trigo y cereales secundarios en el consumo mundial de biocombustibles se duplicó y llegó a representar más de la mitad del aumento del uso total de cereales. El empleo de cereales para biocombustibles se vio estimulado por ciertas políticas adoptadas por los Estados Unidos y, en menor medida, la Unión Europea, y estos incentivos hicieron que los países se abocaran a cultivos destinados a producir este tipo de combustibles. El Instituto Internacional de Investigaciones sobre Política Alimentaria (IFPRI, 2008) y el Banco Mundial (2008) creen que, en gran medida, el incremento de la producción de biocombustibles es responsable del aumento de precio de los productos agrícolas.

En suma, la brecha entre las tasas de crecimiento de la oferta y la demanda ha sido persistente. Ante la estrechez de los mercados, ni la oferta ni la demanda pudieron responder a las señales emitidas por los precios en el corto plazo. Además, si las perturbaciones de la oferta y la demanda no hubiesen ocurrido en un período de reservas históricamente bajas, se hubiera podido amortiguar su efecto en los precios.

## ii) *Productos energéticos y metales*

Según las estimaciones de la Agencia Internacional de Energía (AIE, 2008), el alto precio del petróleo se debe al efecto combinado del fuerte incremento de la demanda y la expansión limitada de la oferta registrada en los últimos años. Si bien la demanda se ha reducido un poco en los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), el consumo mundial continuó aumentando impulsado, principalmente, por el incremento de la demanda en Oriente Medio y en los países asiáticos que no pertenecen

a la OCDE. Al mismo tiempo, la producción de petróleo en los Estados miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) se encuentra estancada en unos 35 millones de barriles diarios desde 2005 debido, entre otras cosas, al aumento de los costos de la exploración y explotación petrolera. La producción se ha visto obstaculizada por el brusco incremento de los costos marginales desde 2003 y por el acceso limitado a reservas de petróleo de bajo costo. A todo esto se suman algunos inconvenientes de naturaleza geopolítica ya que la mayor parte del petróleo se produce en zonas con problemas políticos e incluso zonas de guerra como Nigeria, en donde en los últimos tiempos se han debido clausurar varios yacimientos petrolíferos tras los ataques de grupos militarizados.

En lo que respecta a la demanda, los países en desarrollo y emergentes utilizan relativamente más energía para su producción<sup>18</sup>. Las economías de China, la Federación de Rusia, la India y otros importantes protagonistas se concentran en sectores con altos requerimientos de energía: minería, fundición, cemento, hierro y acero, carne y productos lácteos. Por tanto, la demanda de energía de estos países continuará siendo alta en el futuro cercano.

Algunas pruebas indican que esta intensa demanda es el principal factor detrás de los altos precios de los minerales y los metales, impulsados sobre todo por las importaciones chinas de hierro y cobre, como ya se describió. El uso per cápita de cobre refinado en China es de unos tres kilogramos, cifra que duplica el promedio de América Latina y es muy superior a la de otras economías en desarrollo y transición, con excepción de la Federación de Rusia (International Copper Study Group, 2007).

Debido a que en su producción se hace un uso intensivo de capital, los metales en bruto se caracterizan por una oferta muy inelástica, al menos a corto plazo. Usualmente, lleva de seis a diez años poner en funcionamiento una mina, tarea que requiere de grandes inversiones en construcción y maquinarias. Al mismo tiempo, a causa de que la posibilidad de sustitución de un metal por otro es muy limitada, la demanda también es inelástica y ello restringe su respuesta a los precios altos. Como resultado de la falta de elasticidad de la oferta y la demanda, con frecuencia surgen períodos de exceso de oferta y escasez y el mercado experimenta ciclos con notorias fluctuaciones de precios.

<sup>17</sup> El 16 de julio de 2008, el Senado argentino rechazó un aumento del impuesto a las exportaciones de soja.

<sup>18</sup> El indicador de intensidad energética (PIB por kilogramo de petróleo equivalente) es de 2,6 para la Federación de Rusia y de 3,1 para China (2005), cifras que se encuentran entre las más bajas de los países en desarrollo. La intensidad energética media para los países de altos ingresos es de 6,0 y el promedio mundial es de 5,0 (Banco Mundial, Indicadores del desarrollo mundial, base de datos en línea).



## b) El papel de los tipos de cambio, las tasas de interés y la especulación

Varios analistas sostienen que el aumento de precios no se debe solo al incremento de la demanda y a la falta de elasticidad de la oferta, como se señaló antes, sino que también es consecuencia de la depreciación efectiva real del dólar, de las bajas tasas de interés y de la especulación. En primer lugar, la depreciación del tipo de cambio real efectivo del dólar ejerció una presión alcista sobre los precios de los productos básicos expresados en dicha moneda (Bastourre, Carrera e Ibarlucia, 2007; FAO, 2008c; UNCTAD, 2008). Tras la depreciación real del dólar desde 2002 hasta abril de 2008 (excepto en 2005), y en el contexto de una demanda creciente y reservas escasas, los productores aumentaron los precios de los productos básicos para compensar la pérdida de poder adquisitivo. En segundo término, las políticas monetarias expansivas adoptadas en varios países —entre ellos, China, los Estados Unidos y la India—, con bajas tasas de interés nominal y tasas de interés real negativas, han estimulado el crecimiento económico y contribuido al incremento

de la demanda de productos básicos y al aumento de sus precios en todo el mundo<sup>19</sup>. Asimismo, las bajas tasas de interés en los Estados Unidos han debilitado la moneda de ese país, con el antemencionado efecto en los precios de los productos básicos expresados en dólares.

Como tercer punto, otros analistas indican que la especulación influye cada vez más en el incremento de precios de los productos básicos (Kregel, 2008; Masters, 2008; UNCTAD, 2008), pero hasta ahora no hay pruebas fehacientes de que esto sea así. En parte como respuesta a la depreciación real del dólar estadounidense, la crisis financiera y los movimientos descendentes de los mercados de acciones e hipotecas, muchos inversionistas han acudido a los fondos de índice basados en productos básicos porque sus precios parecen ir por caminos opuestos a los de otros tipos de inversiones, como acciones y bonos. De 2002 a 2008, las inversiones en estos fondos aumentaron de menos de 15.000 millones de dólares a más de 260.000 millones de dólares (Comisión de comercialización de futuros de productos básicos de los Estados Unidos). No obstante, no hay pruebas concluyentes del papel de la especulación en la determinación del precio de los productos básicos<sup>20</sup>.

### 3. Perspectivas del precio de los productos básicos a corto plazo

Hoy existe gran incertidumbre respecto del futuro del precio de los productos básicos. Un escenario en que el precio de estos productos siga en auge supone más problemas en la producción debido al clima, un mayor uso de los cereales para la elaboración de biocombustibles y niveles constantes de producción de petróleo con interrupciones periódicas de la oferta a causa de tensiones geopolíticas. Un escenario en que los precios comiencen a descender con respecto a los niveles de 2008 incluye un crecimiento más lento en los países en desarrollo, una fuerte respuesta de la oferta en materia de agricultura y, hasta cierto punto, de metales, una mayor extracción de petróleo por parte de países pertenecientes y no pertenecientes a la OPEP y una desaceleración de la demanda mundial de petróleo impulsada por temores de recesión, cambios en los hábitos de los consumidores y la introducción de tecnologías alternativas de combustible en los países de la OPEP. El escenario más realista es uno intermedio, consecuente con las proyecciones de precios de la mayor parte de los organismos, como se muestra en el cuadro I.3. Distintos organismos nacionales e internacionales —como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, la

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, la Agencia Internacional de Energía y el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos— coinciden en que la demanda global de productos básicos continuará siendo alta gracias al impulso de los países en desarrollo, por lo que es poco probable que el consumo de combustibles y de materiales agrícolas y metálicos en bruto se reduzca en el mediano plazo.

<sup>19</sup> Sobre la base de un análisis de los últimos 30 años, Merrill Lynch (2008) concluyó que la reducción de un punto porcentual en las tasas de interés real resulta en un aumento del 17,5% en la cotización futura en efectivo de los productos básicos.

<sup>20</sup> Krugman (2008), Merrill Lynch (2008) y *The Economist* (2008) señalan que no se puede responsabilizar a la especulación por las alzas de precios porque no todos los productos básicos han sufrido un aumento de precio en los últimos años (por ejemplo, el níquel, el azúcar y los cerdos magros). Las pruebas de causalidad de Granger indican que el aumento de las inversiones en productos básicos vinculados al índice no ha contribuido al incremento de las cotizaciones en efectivo de productos básicos tan diversos como el maíz, el oro y el petróleo. Los productos básicos no vinculados al índice (como el carbón, el arroz, el mineral de hierro y el acero) también registraron notorios aumentos de precio y algunas señales apuntan a la ampliación del inventario (como en el caso del aluminio en bruto, el petróleo y el trigo).

Cuadro I.3  
**PROYECCIONES DE PRECIOS A CORTO PLAZO, CAMBIOS RESPECTO DEL AÑO ANTERIOR**  
 (En porcentajes)

Porcentaje de variación	Economist Intelligence Unit		Fondo Monetario Internacional		Administración de Información Energética	
	2008	2009	2008	2009	2008	2009
<b>Alimentos</b>						
Maíz	58,7	14,7	28,6	4,8		
Trigo	43,9	-2,0	41,1	-2,8		
Arroz	107,5	-3,5	50,4	4		
Soja	63,6	6,8	30,8	-3,6		
Aceite de soja	66,9	6,1	25	-5		
Azúcar	30,3	11,7	2,4	1,2		
Cereales	47,3	-1,3				
Oleaginosas	62,6	2,9				
<b>Metales</b>						
Cobre	9,1	-11,9	-1,8	-14,3		
Aluminio	12,8	-7,5	2,3	-7,4		
Mineral de hierro			65,3	-14,3		
Zinc	-36,7	-10,7	-38,5	-10		
<b>Petróleo crudo</b>						
Crudo West Texas Intermediate (WTI)	69,1	-8,3			60,1	9,2

**Fuente:** The Economist Intelligence Unit, "World commodity forecast: food, feedstuffs and beverages", julio de 2008; Fondo Monetario Internacional (FMI), *Perspectivas de la economía mundial*, Washington, D.C., abril de 2008; Administración de Información Energética de los Estados Unidos (EIA), *Short-Term Energy Outlook 2008*, Washington, D.C., Departamento de Energía.

Ciertos factores, no obstante, podrían tener un efecto positivo sobre la capacidad de oferta y suavizar las restricciones observadas en el mercado en 2007 y 2008. En los mercados agrícolas, la respuesta de la oferta está repuntando, sobre todo en materia de cereales, debido a la expansión de las áreas cultivadas y al aumento de la inversión en agricultura, tanto en los países industrializados como en las economías en desarrollo. Por ejemplo, tras alcanzar su nivel máximo a comienzos de julio, se observa que el precio de la soja bajó un 14% a mediados de septiembre. El precio del trigo alcanzó un récord de 12 dólares a mediados de marzo pero bajó a 7 dólares a mediados de septiembre en lo que constituye más del 70% de un descenso del precio, llegando a los niveles de un año atrás. El precio del maíz bajó un 25% de un récord de 7 dólares a comienzos de julio a alrededor de 5,3 dólares a mediados de septiembre<sup>21</sup>. Por otra parte, parece que las condiciones climáticas adversas continuarán afectando a las producciones agrícolas, lo que contribuirá a la inestabilidad de la oferta, como ocurrió con las inundaciones registradas en junio de 2008 en el mediooeste estadounidense<sup>22</sup>. Además, el uso de cereales para la producción de biocombustibles

continuará aumentando, aunque a una tasa más baja que en los últimos dos años.

La mayoría de los analistas prevé que los precios de los productos básicos agrícolas alcanzarán su punto máximo en 2008 y se mantendrán constantes o mostrarán una disminución en los próximos años, aunque en promedio continuarán siendo más altos que en la década previa al auge. En el cuadro I.3 se muestra que, tras el notorio crecimiento de 2008, se espera que los precios del trigo bajen en 2009. En general, se acuerda que los precios de los productos agrícolas serán más altos que en 2005, pero no tan altos como en 2007.

Al realizar las proyecciones del precio del petróleo a comienzos de este año, se puso énfasis en el aumento continuo del consumo mundial de este producto impulsado, principalmente, por la demanda de los países en desarrollo, sobre todo de China. No obstante, en la segunda mitad de 2008 se hizo evidente que el crecimiento de la demanda mundial de petróleo era más lento de lo esperado. El bajo consumo de los países de la OCDE, promovido por la desaceleración de la economía mundial y las perspectivas de un mayor suministro por parte de productores ajenos a la OPEP ejercieron una presión descendente en los precios

<sup>21</sup> Información proporcionada por Bloomberg.

<sup>22</sup> El mediooeste sufrió las peores inundaciones en 15 años. Iowa fue uno de los estados más afectados ya que el 16% de las 10 millones de hectáreas cultivadas quedó bajo agua, incluidas 810.000 hectáreas de soja y 530.000 hectáreas de maíz. Los Estados Unidos exportan la mitad de todo el maíz que se comercializa en el mundo y en

2005 realizaban el 40% de las exportaciones de soja en términos de cantidad (Bases de datos estadísticas de la FAO FAOSTAT). Las inundaciones no afectarán a la producción de trigo ya que la mayor parte de este producto se cultiva en los estados de las Grandes Llanuras (Dakota del Norte y del Sur, Kansas, Montana, Texas y otros).

del crudo<sup>23</sup>. Hasta el momento, las preocupaciones respecto de una recesión económica han opacado a las preocupaciones de la oferta: ni la interrupción de los flujos de exportaciones en el Mar Caspio en agosto, ni las continuas tensiones entre la Federación de Rusia y Georgia, ni el huracán Gustav causaron un aumento en los precios del petróleo (EIA, 2008c). Como resultado, el precio del crudo West Texas Intermediate (WTI) bajó un tercio del máximo de más de 140 dólares el barril a mediados de julio, a poco más de 90 dólares el barril a mediados de septiembre y menos de 80 dólares a mediados de octubre. Con una alta sensibilidad al tipo de cambio del dólar estadounidense y a los acontecimientos de los mercados financieros, los precios de entrega inmediata del petróleo mantuvieron una tendencia a la baja.

Las perspectivas de los precios del petróleo a corto y mediano plazo se encuentran muy ligadas a las expectativas de la economía mundial. La débil actividad económica y la oferta ininterrumpida de petróleo por parte de los países de la OPEP mantendrían los precios bajos. Por otra parte, existe la probabilidad de que esta lentitud de la demanda sea temporal y de que el consumo global repunte hacia fines de 2008 y suba los precios del petróleo. No obstante, los países miembros de la OPEP continúan esforzándose para mantener el precio del petróleo en un rango de entre 70 y 90 dólares por barril, ya que estiman que el precio mínimo para el último trimestre del año debería ser 70 dólares por barril.

Pese a que la demanda china de metales registró un fuerte aumento en 2007 (el consumo de aluminio, cobre y acero se incrementó un 43%, un 35% y un 13%, respectivamente), las importaciones de mineral de hierro, cobre y zinc por parte de China se redujeron en la primera mitad de 2008 en una tendencia que se espera que continúe en 2008 y 2009<sup>24</sup>. El enlentecimiento del crecimiento en China y la finalización de las inversiones relacionadas con los Juegos Olímpicos están repercutiendo en la demanda. Además, se espera que una desaceleración de la economía mundial frene la demanda global —sobre todo en la industria automotriz y en los sectores de la construcción y las maquinarias—, lo que aliviará las presiones sobre los precios. Como consecuencia, se espera que el aumento de los precios de los metales se desacelere en la segunda mitad de 2008 y que esto se revierta en 2009. Por tanto, la predicción es que los precios de algunos metales disminuirán un 10% o más en 2009 y que el índice general de metales básicos bajará un 7,6% (EIU, 2008b). Algunas de estas bajas de precios ya se han sentido: los precios del cobre, por ejemplo, bajaron un 24% entre comienzos de julio, cuando llegaron al máximo, y mediados de septiembre. Por otra parte, también hay signos de que la oferta de algunos metales aumentará: la producción chilena de cobre, por ejemplo, se expandirá gracias a los diversos proyectos de inversión que se están poniendo en práctica en el sector minero<sup>25</sup>.

## C. El comercio de América Latina y el impacto de las tendencias mundiales

### 1. Tendencias generales

La dinámica del comercio de América Latina y el Caribe presentó varios cambios en 2007 con respecto al período de auge vivido entre 2004 y 2006. El crecimiento de las exportaciones de bienes mostró un notorio retroceso, principalmente debido a la reducción de la demanda de importaciones de los Estados Unidos, mientras que el crecimiento de las importaciones mantuvo el buen ritmo

logrado en los tres años previos, gracias a las prósperas economías nacionales. La desaceleración de la expansión de las exportaciones se debió, sobre todo, a una reducción de

<sup>23</sup> Los hábitos de los consumidores de estos países están cambiando y en los Estados Unidos ya se observa una tendencia a dejar de utilizar vehículos todoterreno y camiones ligeros. Asimismo, los grandes fabricantes de automóviles están reduciendo la producción de este tipo de vehículos, reemplazándolos con otros que utilizan la energía de manera más eficaz y no dañan el medio ambiente.

<sup>24</sup> Datos del Instituto Internacional del Hierro y del Acero y la Oficina Mundial de Estadísticas del Metal.

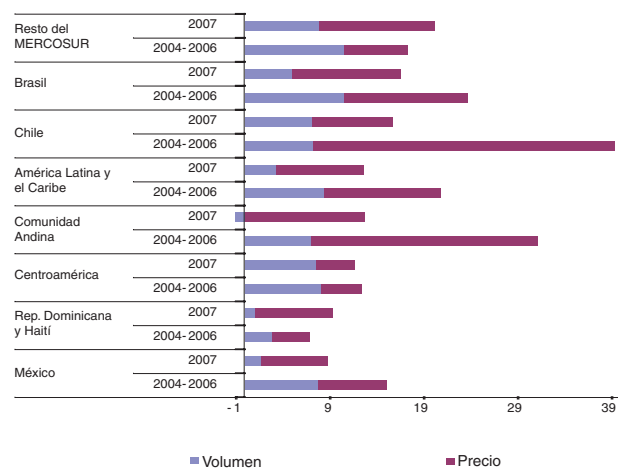
<sup>25</sup> Las inversiones proyectadas en el sector minero se triplicaron entre 2007 y 2008 de 804 millones de dólares a 2.431 millones de dólares (diario El Mercurio, 17 de julio de 2008). Además, la empresa estatal dedicada a la explotación del cobre (Codelco) dio a conocer sus planes de expansión de la mina Andina por 5.000 millones de dólares para aumentar la extracción de 220.000 toneladas en 2007 a 800.000 toneladas anuales en los próximos años (véase Portal Minero [en línea] [http://www.portalminero.com/noti/noticias\\_ver\\_ch.php?codigo=4129&fecha=07](http://www.portalminero.com/noti/noticias_ver_ch.php?codigo=4129&fecha=07)).

los incrementos del volumen: la tasa de crecimiento anual se redujo de un 8% en el período 2004-2006 a solo un 3% en 2007 (véase el gráfico I.6). Si bien esta desaceleración del crecimiento del volumen de exportaciones se dio en todas las subregiones, fue más notoria en el Brasil, México y las naciones andinas. Las alzas del precio de las exportaciones también mostraron una tendencia a la baja en la mayor parte de los países en 2007 —siendo Chile el caso más destacado—, mientras que este precio solo experimentó incrementos mínimos en otras subregiones. Por el contrario, el precio de las exportaciones en la Argentina, el Paraguay y el Uruguay aumentó más rápido en 2007. En general, las tres cuartas partes del crecimiento de las exportaciones en 2007 se atribuyen al incremento de los precios y solo un cuarto se debe al aumento de los volúmenes.

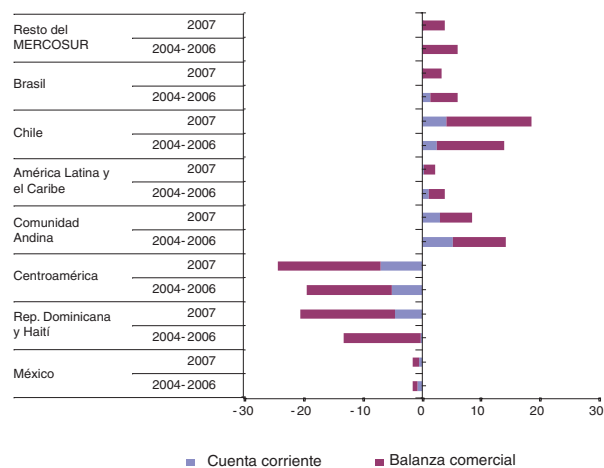
El crecimiento de las importaciones se mantuvo fuerte en 2007 en relación con los tres años previos, de conformidad con la intensa actividad del consumo interno y las inversiones en la región, con incrementos más lentos del volumen pero aumentos de precios en cierto modo más rápidos. El crecimiento de los volúmenes de importaciones fue sumamente desperejo en la región; algunos países, como el Brasil y las naciones centroamericanas, mostraron tasas más altas en 2007 respecto del período que va de 2004 a 2006 y otros registraron tasas menores (Haití, México, la República Dominicana y el resto del MERCOSUR). En ambas etapas, los precios de las importaciones aumentaron prácticamente en la misma proporción en todos los países.

Gráfico I.6  
EXPORTACIONES DE BIENES Y BALANZA COMERCIAL Y DE LA CUENTA CORRIENTE, 2004-2006 Y 2007

a) Exportaciones de bienes: volumen y precios



b) Balanza comercial y de la cuenta corriente como porcentaje del PIB



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

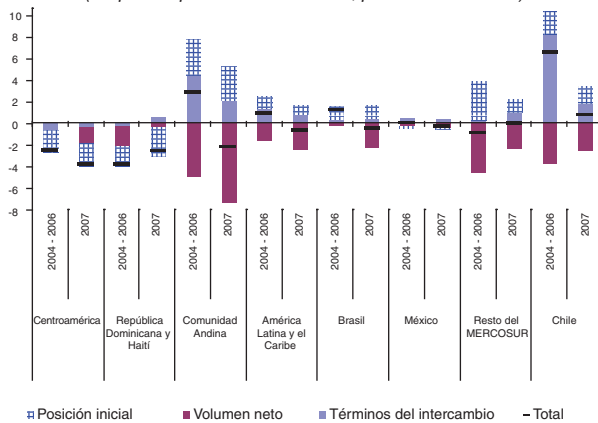
A pesar de que la región mantuvo cifras positivas por sexto año consecutivo, los resultados de la balanza comercial y de la cuenta corriente empeoraron en 2007. Con respecto al PIB, las balanzas comerciales bajaron en todas las subregiones y países, menos en Chile. Los mayores déficits de la balanza comercial se registraron en Centroamérica, la República Dominicana y Haití, donde superaron el 15% del PIB. Nuevamente con Chile como excepción, las balanzas de la cuenta corriente mostraron deterioros similares a los de las cuentas de la balanza comercial en todos los países y subregiones. La balanza comercial de servicios también empeoró en

2007 con respecto a los años anteriores, principalmente debido a un descenso de los ingresos procedentes del turismo y a un aumento del déficit del transporte como consecuencia del aumento de costos. Las remesas de los trabajadores migrantes también aumentaron menos que en los años previos.

Las mejoras logradas de 2004 a 2006 en la balanza comercial de la región estuvieron más relacionadas con las mejoras de los términos del intercambio que con el volumen de transacciones, mientras que el deterioro de 2007 sí se explica, en gran parte, por este volumen. Esto se ilustra en el gráfico I.7, donde se detallan las variaciones

de la balanza comercial como porcentaje del PIB<sup>26</sup>. La raya muestra la variación total, el número positivo indica una mejora de la balanza comercial y el negativo un deterioro. Mientras que los países de América del Sur han experimentado una mejora media del 32% en sus términos del intercambio desde 2003, los de Centroamérica y el Caribe han registrado un deterioro medio del 7% ya que la región importa la mayor parte de su energía y exporta una importante proporción de productos manufacturados que requieren de mucha mano de obra y compiten con China por el mercado estadounidense.

Gráfico I.7  
CONTRIBUCIÓN A VARIACIONES DE LA BALANZA COMERCIAL,  
2004-2006 Y 2007  
(En puntos porcentuales del PIB; promedios anuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), estimaciones sobre la base de las cuentas nacionales.

Nota: Cada raya representa la variación en puntos porcentuales de la balanza comercial como proporción del PIB. La variación tiene tres componentes: a) Efecto de la posición inicial, que muestra cómo hubiese variado la balanza comercial si las exportaciones hubieran aumentado a la misma tasa que las importaciones en el año actual, sobre la base de la posición de la balanza comercial en el año previo, b) Efecto de volumen neto, que ilustra la contribución neta del crecimiento de las exportaciones y las importaciones reales, y c) Términos del intercambio.

Entre 2003 y 2006 se aceleraron las mejoras de los términos del intercambio debido a que las canastas exportadoras de muchos países se beneficiaron con los aumentos globales de los precios de los productos básicos<sup>27</sup>. El cambio en los precios relativos fue más importante en 2006 cuando sumaron un 1,3% al PIB de la región, en comparación con la ganancia media anual del 0,8% alcanzada entre 2003 y 2005. Esta tendencia fue especialmente notoria en Chile y en la Comunidad Andina que ganaron el equivalente al 12,6% y el 5,1% de sus respectivos PIB a raíz de las mejoras de los términos del intercambio. Las cifras de Centroamérica, que ha registrado pérdidas anuales medias del 0,6% del PIB entre 2003 y 2005, empeoraron y llegaron a una pérdida del 0,7% en 2006. Los aumentos de precio se desaceleraron en 2007, al igual que las pérdidas y ganancias de todos los países, con la excepción de Colombia, México, el Paraguay y la República Dominicana, que ese año experimentaron ganancias mayores (véase el cuadro I.4).

Cuadro I.4  
GANANCIAS O PÉRDIDAS NETAS DERIVADAS DE VARIACIONES  
DE LOS TÉRMINOS DEL INTERCAMBIO, 1995-2002,  
2003-2005, 2006 Y 2007  
(En porcentajes del PIB; promedios anuales)

	1995-2002	2003-2005	2006	2007
América del Sur	0,1	0,9	2,2	0,8
MERCOSUR	0,0	0,1	0,6	0,4
Comunidad Andina	0,6	3,4	5,1	2,1
Chile	0,3	4,1	12,6	2,1
Centroamérica y México	0,3	0,4	0,1	0,2
Mercado Común Centroamericano	-0,2	-0,6	-0,7	-0,3
Costa Rica	0,1	-1,1	-1,1	-0,4
México	0,4	0,5	0,2	0,3
América Latina y el Caribe	0,1	0,8	1,3	0,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

## 2. La desaceleración en los Estados Unidos: efectos directos e indirectos en las exportaciones de la región

La demanda de importaciones se ha desacelerado en varias regiones. El crecimiento medio del volumen de exportaciones de América Latina y el Caribe a los Estados Unidos bajó de un 7,5% en 2006 a un 2,1% en 2007. El descenso fue incluso más marcado en el primer trimestre de 2008, cuando el volumen de exportaciones de la región

se redujo un 8,2% con respecto al primer trimestre de 2007 (véase el gráfico I.8).

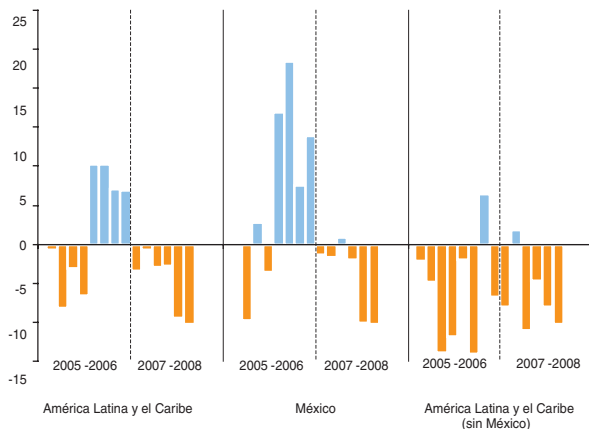
<sup>26</sup> Para un desglose formal de la balanza comercial, véanse Beynet y otros (2006) y Gianella y Chanteloup (2006).

<sup>27</sup> Las ganancias netas derivadas de las variaciones de los términos del intercambio se calculan sobre la base de la variación de los términos del intercambio del año 1 al año 0, multiplicada por las exportaciones en el año 1 a los precios de 2000. Esta cifra se divide por el PIB del año 1 a los precios de 2000. Si este indicador aumenta, significa que un país puede importar más hoy que el año anterior, gracias a una mejora en los términos del intercambio.

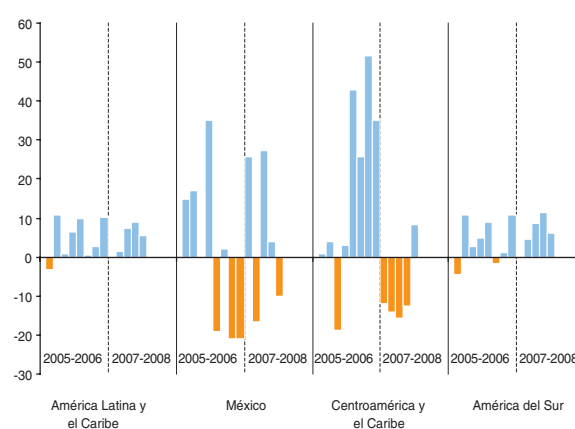


Gráfico I.8  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: VOLUMEN DE EXPORTACIONES A LOS ESTADOS UNIDOS  
 Y LA UNIÓN EUROPEA, 2005-2008**  
 (Crecimiento trimestral respecto del año anterior)

a) Estados Unidos



b) Unión Europea



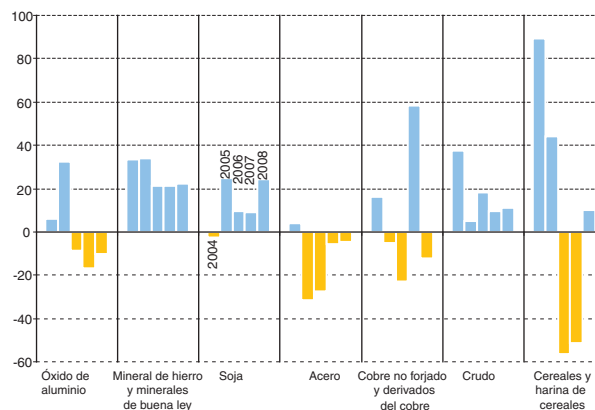
**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos y la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT).

La demanda de la Unión Europea se presenta como más estable para toda la región, aunque esto se debe, en gran parte, al peso de América del Sur en la canasta de exportaciones de la región. El Caribe, Centroamérica y México han registrado grandes fluctuaciones en su volumen de exportaciones a Europa, mientras que América del Sur ha logrado un crecimiento constante en los últimos tres años, alcanzando un promedio anual del 5,7% desde el segundo trimestre de 2005.

La demanda de importaciones mantuvo su tendencia al alza en las economías en desarrollo y, en términos de volumen, aumentó un promedio del 11% anual desde 2000 (FMI, 2008a). El Fondo Monetario Internacional prevé tasas de crecimiento anual del 12% en 2008 y del 11% en 2009, casi el doble de la tasa de crecimiento del volumen mundial de importaciones. Se espera que las exportaciones a estos países continúen aumentando a buen ritmo, aunque los últimos datos sobre las importaciones chinas de productos clave de América Latina y el Caribe dejan entrever cierto grado de debilidad a pesar de que aún no muestran los efectos generalizados de los vaivenes económicos mundiales (véase el gráfico I.9).

En caso de que persista la baja demanda estadounidense de productos de China, la desaceleración de las exportaciones de este país generaría problemas en muchos países de Asia. Aproximadamente el 20% del total de exportaciones de China se destina a los Estados Unidos, que hoy presenta señales de reducción de la demanda (véase el gráfico I.2). El crecimiento de las exportaciones de China sufrió una leve desaceleración en el segundo trimestre de 2008,

Gráfico I.9  
**CHINA: CRECIMIENTO DEL VOLUMEN DE IMPORTACIONES DE  
 PRODUCTOS BÁSICOS SELECCIONADOS**  
 (Enero a junio de 2004 a 2008, crecimiento interanual)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Ministerio de Comercio de China.

aunque el crecimiento total de las importaciones continuó acelerándose debido a la fuerte demanda interna. En 2006, más del 50% de las exportaciones de China se incluían dentro del régimen de perfeccionamiento, lo que impulsa la gran cantidad de importaciones del país por este concepto (un 41% del total de importaciones). A medida que se vayan desacelerando las importaciones estadounidenses desde China, las economías asiáticas

registrarán reducciones en los ingresos de exportaciones y en el crecimiento económico, lo que terminará repercutiendo en las importaciones asiáticas desde América Latina y el Caribe. El crecimiento de los volúmenes de exportación del Brasil a China y a los países de Asia y el Pacífico se ha enlentecido en el último año con una clara tendencia a la baja<sup>28</sup>. La importancia del régimen de perfeccionamiento se debe considerar respecto de la menor relevancia de los Estados Unidos como destino de las exportaciones procedentes de la región. Con la excepción del Ecuador, Honduras y cuatro países caribeños, todas las economías de América Latina y el Caribe aumentaron sus ingresos derivados de las exportaciones a Asia y el Pacífico con respecto a otras regiones (véase el cuadro I.5). Este cambio incrementa la importancia del dinamismo del continente asiático para el comercio de América Latina y el Caribe.

No obstante, a pesar de que el mercado estadounidense cada vez tiene menos importancia para la región en general, las relaciones comerciales dentro del continente americano se mantienen sólidas. Los Estados Unidos todavía representan el principal destino de las exportaciones de América Latina y el Caribe y absorben al menos un 20% de las exportaciones de 19 países de la región. Además, el 54% de las exportaciones de América Latina y el Caribe se compone de productos básicos y manufacturas basadas en recursos naturales, que a su vez representan más del 82% de las exportaciones de la región a países de Asia y el Pacífico. Por tanto, el comercio entre Asia y América Latina y el Caribe es más vulnerable a las variaciones de los precios de los productos básicos. El comercio con los Estados Unidos y Europa, así como dentro de la región, es más equilibrado, con una mayor participación de manufacturas de tecnología alta, baja y media (véase el capítulo VI para más detalles)<sup>29</sup>.

Cuadro I.5  
PARTICIPACIÓN EN LAS EXPORTACIONES POR PRINCIPALES DESTINOS, 2000 Y 2007  
(En porcentajes del total de exportaciones)

País/región	América Latina y el Caribe		China		Asia y el Pacífico		Estados Unidos		Unión Europea (27 países)		
	2000	2007	2000	2007	2000	2007	2000	2007	2000	2007	
América del Sur	Argentina	48	39	3	10	8	16	12	8	18	19
	Bolivia	47	61	0	1	1	12	24	9	17	6
	Brasil	25	25	2	10	12	18	24	15	28	24
	Chile	22	16	5	15	29	36	18	13	25	24
	Colombia	29	36	0	3	3	6	51	31	14	18
	Ecuador	32	32	1	1	12	3	40	43	16	16
	Paraguay	75	72	0	1	4	4	3	3	11	21
	Perú	22	18	7	12	20	24	28	19	21	18
	Uruguay	55	37	4	6	10	12	8	10	16	22
	Venezuela (Rep. Bol. de)	20	15	0	4	1	5	55	52	5	9
Centroamérica	Costa Rica	19	25	0	14	3	24	38	25	21	24
	El Salvador	28	39	0	0	1	3	24	48	11	6
	Guatemala	36	41	0	1	3	4	59	42	10	6
	Honduras	6	21	0	0	4	2	77	69	10	10
	Nicaragua	23	22	0	0	1	2	41	63	20	7
	Panamá	20	19	0	0	3	6	50	21	19	50
	México	3	6	0	1	1	3	89	78	3	6
Caribe	Bahamas			-	1	4	17	29	21	52	44
	Barbados			0	0	2	2	5	12	20	17
	Belice			-	-	3	8	52	28	38	35
	Cuba	8	11	5	28	8	29	0	0	39	21
	República Dominicana	4	5	0	2	1	6	87	67	6	17
	Dominica			-	27	7	31	7	2	31	18
	Granada			-	0	0	1	51	21	31	14
	Guyana			1	2	4	5	25	17	30	33
	Haití			0	1	0	4	87	75	5	5
	Jamaica			1	3	3	5	38	35	32	31
	Saint Kitts y Nevis			0	0	1	0	68	61	23	20
	Santa Lucía			0	0	1	0	18	26	55	48
	San Vicente y las Granadinas			-	-	2	0	3	1	46	69
	Suriname			0	0	5	1	25	9	29	21
	Trinidad y Tabago			0	0	1	2	47	59	14	9
América Latina y el Caribe	16	18	1	6	6	12	60	42	12	15	

Fuente: Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) y Fondo Monetario Internacional (FMI), Dirección de Estadísticas Comerciales.

Indica un incremento de >10%.

Indica un descenso de >10%.

<sup>28</sup> La falta de datos sobre el volumen de negocios de alta frecuencia desglosados por socio comercial no permite realizar un análisis más completo de las últimas tendencias de las exportaciones de América Latina y el Caribe dirigidas a Asia.

<sup>29</sup> Cálculos de la CEPAL sobre la base de cifras de COMTRADE.

### 3. Impacto del auge del precio de los productos básicos en las exportaciones de América Latina y el Caribe

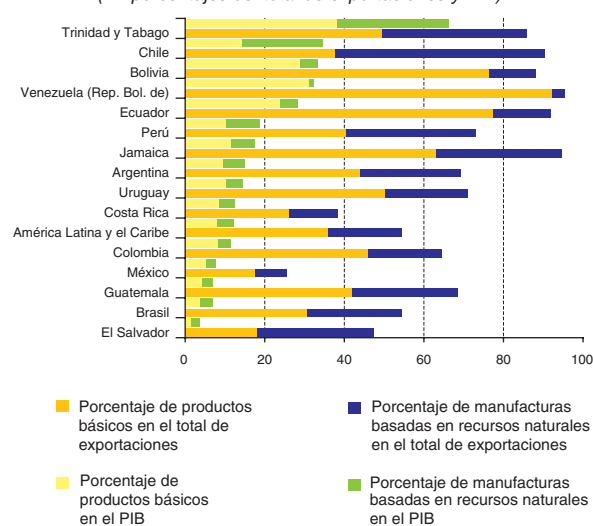
Como destacado productor y exportador de productos básicos, en 2006 América Latina y el Caribe produjo el 44% de la soja y el 13% del maíz del mundo y hoy cuenta con una participación bastante importante en la producción de zinc, aluminio y cobre, del 28%, el 22% y el 19% de los totales respectivos. Además, la región se destaca como exportadora neta de combustibles, metales y productos agrícolas. De este modo, aunque los importadores netos de productos básicos de la región (principalmente en el Caribe y América Central) se ven perjudicados por el alza de precios, América Latina y el Caribe gana con el aumento de precios de los productos básicos en términos de beneficios de las exportaciones y saldos externos. En total, los productos básicos agrícolas y los productos de la pesca, junto a los metales y el petróleo, representaron el 40,5% de las exportaciones en 2006<sup>30</sup>. El auge del precio de los productos básicos tiene, por tanto, notables implicancias en la posición externa y el crecimiento de la región. En cuanto a su contribución al PIB, las exportaciones de productos básicos son de enorme importancia para Bolivia, el Ecuador, Guyana, la República Bolivariana de Venezuela y Trinidad y Tabago (véase el gráfico I.10).

El incremento de precios de los productos básicos ha repercutido de diversas maneras en las exportaciones de América Latina y el Caribe. Los ingresos mensuales derivados de las exportaciones aumentaron rápidamente en términos nominales desde 2003, como se muestra en el gráfico I.11. Las exportaciones anuales de la región fueron un 17,3% superiores en el período de junio de 2007 a mayo de 2008 que en los 12 meses anteriores. No obstante, esto se debe principalmente a incrementos en los precios y no en el volumen. En términos reales, las exportaciones anuales solo aumentaron un 1,2% en el mismo período<sup>31</sup>.

<sup>30</sup> En las exportaciones de la región, los principales productos básicos agrícolas y los productos de la pesca —como los bananos, la carne de res, el café, el maíz, la soja, el aceite de soja, el azúcar, el trigo, el pescado y los crustáceos— conformaron el 7,6%; los principales metales y minerales —hierro y acero, zinc, aluminio y cobre— representaron el 12,8%, y el petróleo y sus derivados constituyeron el 20%.

<sup>31</sup> Las exportaciones nominales fueron deflactadas por el índice de precios de los Estados Unidos para las importaciones desde América Latina (2000=100) de la Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos.

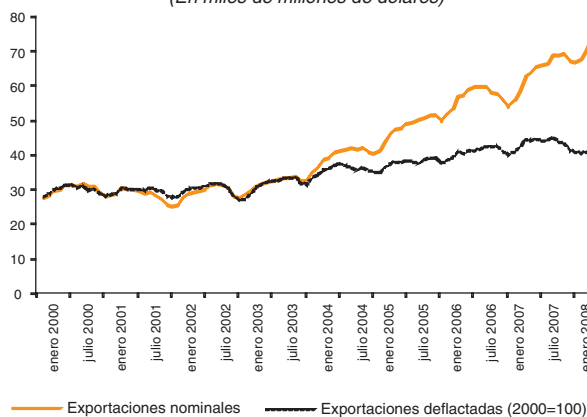
Gráfico I.10  
EXPORTACIONES DE PRODUCTOS BÁSICOS Y MANUFACTURAS  
BASADAS EN RECURSOS NATURALES POR PAÍS, 2006<sup>a</sup>  
(En porcentajes del total de exportaciones y PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cálculos sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

<sup>a</sup> Los productos básicos se definen como productos sin procesar de los sectores agrícola, minero y energético, como cereales, oleaginosas, minerales metálicos, crudo, carbón y gas. Las manufacturas basadas en recursos naturales incluyen petróleo refinado y derivados del petróleo, productos forestales y agrícolas procesados, como harina y azúcar, y minerales y metales básicos, como cobre, aluminio y zinc.

Gráfico I.11  
VALORES DE EXPORTACIONES MENSUALES DE AMÉRICA  
LATINA Y EL CARIBE, 2000-2008<sup>a</sup>  
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

<sup>a</sup> Con exclusión de Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía, cuyos datos mensuales están incompletos.

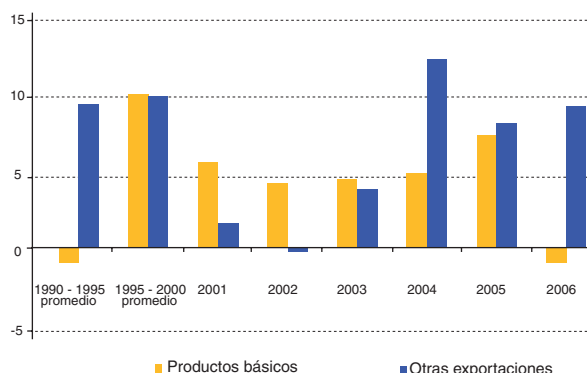
Una posible consecuencia negativa del auge de precios de los productos básicos sería un mayor énfasis en la exportación de estos productos y la disminución de la de manufacturas, que conllevan mayor valor agregado. Desde mediados de la década de 1980 hasta 2000, la inclusión de productos básicos en las exportaciones de América Latina y el Caribe se redujo rápidamente con un viraje hacia las manufacturas, una mayor diversificación de las exportaciones, un valor agregado superior y la preponderancia de exportaciones con mayor contenido tecnológico. Entre 1990 y 2000, la participación de los productos básicos en el valor total de las exportaciones se redujo del 49% al 28%. Sin embargo, su participación nominal aumentó del 28% en 2000 al 36% en 2006. Este cambio de rumbo se debe al aumento del precio de los productos básicos, sobre todo del petróleo. De 2000 a 2006, la participación del petróleo y sus derivados aumentó del 16% al 20% en todas las exportaciones de América Latina y el Caribe en términos de valor, mientras que la del cobre (incluido el mineral de cobre) se incrementó del 2,8% al 6,8% y la del hierro y el acero (incluido el mineral de hierro) aumentó del 3,2% al 4,3%.

El alza de precios de los productos básicos hace que las exportaciones de estos productos y de las manufacturas basadas en recursos naturales sean muy rentables, lo que puede minar los avances logrados por la región en los 20 años previos en cuanto a la diversificación de su canasta exportadora. El auge de la exportación de productos básicos vivido por la región en los últimos años también se encuentra estrechamente vinculado a sus crecientes lazos comerciales con China y otras economías asiáticas, cuyas importaciones desde América Latina y el Caribe incluyen mayormente este tipo de productos. Esto también podría contribuir a un posible alejamiento de la diversificación de las exportaciones.

No obstante, no hay indicios de que las exportaciones de productos básicos hayan aumentado como porcentaje del total de exportaciones en términos reales. La participación de los productos básicos en el total de exportaciones solo registró un crecimiento marginal en términos reales entre 2000 y 2003 —del 27% al 28%— y bajó al 25% en 2006. A pesar de lo rápido que aumentaron los precios en los últimos años, las exportaciones de productos básicos crecieron, en términos de cantidad, a una tasa media anual del 4,1% entre 2000 y 2006, en comparación con el aumento del 5,6% de todas las demás exportaciones. En 2006, los volúmenes de exportación de productos básicos descendieron, mientras que las otras exportaciones continuaron creciendo a casi un 10% (véase el gráfico I.12). Los volúmenes de exportación de los productos básicos agrícolas, sobre todo el maíz, el café y el azúcar, aumentaron desde 2005, pero las exportaciones de metales

desde América Latina solo se incrementaron levemente en 2006 y descendieron en 2007 (un 3,3% el cobre refinado, un 4,1% el aluminio y un 12,8% el zinc)<sup>32</sup>.

Gráfico I.12  
CRECIMIENTO ANUAL DE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS BÁSICOS Y OTROS PRODUCTOS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, EN VOLUMEN  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas nacionales y Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

Otra preocupación respecto de un mayor énfasis en las exportaciones de productos básicos es que los beneficios derivados de las exportaciones podrían volverse más volátiles<sup>33</sup>. Está claro que el impacto de los precios de los productos básicos en las economías de la región depende del peso relativo de estos productos en el total de exportaciones de cada país. El grueso de las exportaciones de cada producto básico en América Latina y el Caribe recae en unos pocos países. La mayor parte de las exportaciones de cereales procede de la Argentina y el Brasil, que también es el principal exportador de café y azúcar. Colombia exporta casi todo el carbón y Bolivia cubre la mitad de las exportaciones de gas natural. El Brasil es el principal exportador de hierro, acero y aluminio, Chile realiza las tres cuartas partes de las exportaciones de cobre, el Perú exporta la mitad del zinc y la República Bolivariana de Venezuela domina las exportaciones de petróleo de la región. En este contexto, la Argentina y el Brasil son los países que más se benefician con el auge de los precios de los productos agrícolas, mientras que Bolivia, Chile, México, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela son los que más ganan con los incrementos

<sup>32</sup> Véase WBMS (2008).

<sup>33</sup> El coeficiente de variación correspondiente a los valores de exportaciones mensuales de la región no cambió entre 2000 y 2007. El coeficiente de variación correspondiente a los flujos mensuales de exportaciones de América Latina y el Caribe de los últimos dos años (de marzo de 2006 a marzo de 2008), cuando se registraron la mayoría de los aumentos de precios, es todavía un poco menor que el de los dos años anteriores. Entre ambos períodos, la volatilidad aumentó en la Argentina y en menor grado en Centroamérica y Jamaica.

del precio de los metales y la energía. El análisis de la correlación entre el índice de precios de los productos básicos y los valores de las exportaciones por país apoya esta hipótesis<sup>34</sup>.

El efecto del aumento del precio de los productos básicos en la balanza comercial también depende de los patrones comerciales de cada país. Cuando los precios de los productos básicos aumentan, los exportadores netos de estos productos mejoran sus saldos externos y los importadores netos perciben un deterioro. Tomando en cuenta solo los efectos inmediatos, el FMI confirma que los aumentos de precio de los productos básicos entre 2005 y 2007 mejoraron las balanzas comerciales con relación al PIB en un 9% en Chile, un 7% en el Perú y un 6% en la República Bolivariana de Venezuela (FMI, 2008c). La Argentina, el Brasil y Colombia también se beneficiaron, siendo el primero el que ganó más y el segundo el que

ganó menos de los tres. En comparación, las balanzas comerciales de los países centroamericanos se vieron afectadas de manera negativa.

Los precios de los productos básicos también repercuten en las exportaciones por medio del costo del transporte que depende, en gran medida, del precio de los combustibles. El aumento de los costos del transporte tiene diversos efectos en la competitividad de las exportaciones de América Latina y el Caribe: por una parte, los productos locales resultan más atractivos en comparación con las importaciones, lo que favorece la sustitución de estas últimas, y por la otra, debido al acortamiento de las distancias, las exportaciones de América Latina y el Caribe se pueden volver más atractivas que las asiáticas para el mercado estadounidense. A la inversa, los altos costos del transporte reducen el atractivo de los productos de la región en mercados más lejanos.

---

#### 4. Implicancias inflacionarias del auge del precio de los productos básicos

Aparte de los efectos en el comercio exterior, los precios de los productos básicos afectan a América Latina y el Caribe por el costo que representan para los consumidores y los productores que los emplean como insumos. El aumento del precio de los productos básicos incrementó el costo total de las importaciones de los importadores netos de alimentos y energía y tiene efectos potencialmente devastadores sobre la pobreza.

En el cuadro I.6 se muestra que la inflación general de América Latina y el Caribe ha aumentado<sup>35</sup>. Por otra parte, cabe destacar que los hogares de menores ingresos gastan gran parte de su presupuesto en alimentos y son los que se ven más afectados por los aumentos de precios de los productos básicos. Debido a que el auge de precios de los productos básicos tiene importantes consecuencias sobre la pobreza y la desigualdad en la región (véase el recuadro I.2), una de las principales prioridades de América Latina y el Caribe debe ser la implementación de políticas que atenúen los efectos negativos de la crisis alimentaria y energética. Al tiempo que la inflación también se acelera en la Argentina, Bolivia y Nicaragua, se cuestiona la exacta contribución de los precios de los productos básicos a la inflación ya que otros factores, como la política monetaria, pueden tener mayor impacto.

---

<sup>34</sup> En 14 de 33 países de América Latina y el Caribe, la correlación entre los valores de exportación y los precios de los productos básicos era mayor a 0,9 y en 21 países era superior a 0,8 (sobre la base de datos mensuales de enero de 2002 a marzo de 2008). Las exportaciones realizadas por los principales exportadores de productos básicos, como la Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, el Ecuador, México, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela, se correlacionaban de manera muy directa con el índice de precios de los productos básicos. Solo los países del Caribe (con excepción de Trinidad y Tabago) y Panamá mostraban una correlación inferior a 0,6, lo que coincide con un menor porcentaje de productos básicos en sus exportaciones.

---

<sup>35</sup> En la segunda mitad de 2008, las presiones inflacionarias comenzaron a ceder debido a que el precio de los productos básicos se empezó a estabilizar e incluso bajó.



Cuadro I.6  
**TASAS DE INFLACIÓN EN PAÍSES Y REGIONES SELECCIONADAS**  
*(En porcentajes)*

País o región	Variación del IPC respecto del año anterior (fin del período)									
	2006				2007				2008	
	1 <sup>er</sup> trim.	2 <sup>o</sup> trim.	3 <sup>er</sup> trim.	4 <sup>o</sup> trim.	1 <sup>er</sup> trim.	2 <sup>o</sup> trim.	3 <sup>er</sup> trim.	4 <sup>o</sup> trim.	1 <sup>er</sup> trim.	2 <sup>o</sup> trim.
Estados Unidos	3,5	<b>4,3</b>	2,1	<b>2,6</b>	<b>2,8</b>	2,6	<b>2,8</b>	<b>4,1</b>	4,0	<b>4,9</b>
Unión Europea	2,2	<b>2,4</b>	1,8	<b>1,9</b>	<b>1,9</b>	1,9	<b>2,1</b>	<b>3,1</b>	<b>3,6</b>	<b>4,0</b>
Asia										
ASEAN	6,4	5,8	4,8	3,5	3,1	<b>3,4</b>	<b>4,0</b>	<b>5,6</b>	<b>8,8</b>	
China	0,8	<b>1,5</b>	1,5	<b>2,8</b>	<b>3,3</b>	<b>4,4</b>	<b>6,2</b>	<b>6,5</b>	<b>8,3</b>	7,1
Japón	-0,2	<b>0,5</b>	<b>0,6</b>	0,3	-0,1	-0,2	<b>-0,2</b>	<b>0,7</b>	<b>1,2</b>	<b>2,0</b>
América Latina y el Caribe	6,8	6,5	6,0	<b>6,1</b>	<b>6,2</b>	<b>6,4</b>	<b>7,2</b>	<b>8,6</b>	<b>10,3</b>	<b>12,1</b>
Argentina	11,1	11,0	10,4	9,8	9,1	8,8	8,6	8,5	<b>8,8</b>	<b>9,3</b>
Brasil	5,3	4,0	3,7	3,1	3,0	<b>3,7</b>	<b>4,1</b>	<b>4,5</b>	<b>4,7</b>	<b>6,1</b>
Chile	4,0	3,9	2,8	2,6	2,6	<b>3,2</b>	<b>5,8</b>	<b>7,8</b>	<b>8,5</b>	<b>9,5</b>
México	3,4	3,2	<b>4,1</b>	4,1	<b>4,2</b>	4,0	3,8	3,8	<b>4,2</b>	<b>5,3</b>
Venezuela (Rep. Bol. de)	12,1	11,8	<b>15,4</b>	<b>17,0</b>	<b>18,5</b>	<b>19,4</b>	15,3	<b>22,4</b>	<b>29,1</b>	<b>30,8</b>
Mundo	3,4	<b>4,0</b>	3,3	<b>3,5</b>	<b>3,5</b>	<b>3,5</b>	<b>4,0</b>	<b>4,9</b>	<b>5,7</b>	

**Fuente:** Base de datos de la *Finance and Macroeconomic Surveillance Unit* de la ASEAN; Fondo Monetario Internacional (FMI), Base de datos de estadísticas financieras; estadísticas oficiales de los países; y Banco Central Europeo.

**Nota:** La negrita indica un incremento respecto del trimestre anterior.

Recuadro I.2  
**IMPLICANCIAS DE LA CRISIS ALIMENTARIA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LA POBREZA**

El pronunciado aumento de precio de los alimentos registrado en los últimos dos años —los más preocupantes de los cuales son el del maíz, el trigo, el arroz y las oleaginosas— repercute seriamente en la pobreza y la indigencia de América Latina y el Caribe mediante sus efectos sobre el consumo. Según los cálculos de la CEPAL, el creciente costo de los alimentos en América Latina y el Caribe puede aumentar la cantidad de personas que viven en la pobreza y la indigencia en más de diez millones. Sobre la base de las

proyecciones de indigencia para 2007, la CEPAL estima que un aumento del 15% en los precios de los alimentos —la variación media registrada en el índice de precios de los alimentos en 2007— incrementará la indigencia en casi tres puntos, del 12,7% al 15,6%. Esto significa que el aumento de precios de los alimentos sumará a 15,7 millones de personas más en la indigencia y hará caer a otros tantos bajo la línea de pobreza. No obstante, si los ingresos de los hogares aumentaran un 5% —porcentaje cercano a la tasa de inflación

media de la región— serían casi 10 millones las personas que se volverían indigentes a raíz de los aumentos de precios y un número similar pasaría a la categoría de pobres. Si bien la información revela los efectos claramente negativos del aumento del costo de los alimentos en el bienestar de las personas, no toma en cuenta las consecuencias del incremento del precio de los combustibles —que a su vez provoca el aumento del precio del transporte y los servicios públicos— sobre la pobreza.

**PROYECCIONES DE POBREZA E INDIGENCIA RESPECTO DEL AUMENTO DE PRECIO DE LOS ALIMENTOS**  
*(En porcentajes y millones de personas)*

	Proyección 2007					
	Sobre la base de un aumento del 15% en el precio de los alimentos					
	Sin aumento en los ingresos		Con un aumento del 5% en los ingresos			
	Porcentaje	Millones de personas	Porcentaje	Millones de personas	Porcentaje	Millones de personas
Indigencia	12,7	68,5	15,6	84,2	14,7	79,1
Pobreza	35,1	189,5	37,9	204,5	37,0	199

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

---

## D. Panorama de la economía mundial y de América Latina y el Caribe

---

### 1. Perspectivas de la economía mundial

La perspectiva de la economía mundial para lo que resta de 2008 y 2009 es cada vez más desalentadora. Las proyecciones de crecimiento económico han sido revisadas a la baja para 2008 (Naciones Unidas, 2008; FMI, 2008b) y para 2009 la mayoría muestra resultados aún peores. La profundidad y duración de la crisis financiera son muy inciertas, incluso con el paquete de rescate aprobado por el Gobierno de los Estados Unidos.

El crecimiento económico de los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea se decelerará aún más en el cuarto trimestre de 2008 y en 2009. En los Estados Unidos se espera una contracción del consumo en un contexto de más pérdidas de puestos de trabajo, estancamiento o deterioro de los salarios y de los ingresos provenientes del capital accionario o de otros activos y crédito restringido, al tiempo que las inversiones pueden sufrir todavía más recortes debido a la crisis crediticia y a las débiles perspectivas generales de crecimiento. También es probable que el crecimiento de las exportaciones de los Estados Unidos pierda fuerza en medio del entorno casi recesivo, o de recesión absoluta, de las otras economías del G-7, el lento crecimiento de los mercados emergentes y la estabilización del dólar. La recesión en Europa y el Japón también se puede profundizar ante el bajo nivel de confianza de la industria y los consumidores, las pérdidas en los términos del intercambio, el bajo crecimiento de los países socios, el impacto de sus fuertes monedas en las exportaciones netas y la crisis crediticia. Las instituciones financieras de estos países también se pueden ver más afectadas mediante sus inversiones vinculadas con los mercados inmobiliarios de los Estados Unidos y de algunos países europeos.

Las tasas de crecimiento de China, la India y otras economías emergentes también disminuirán respecto de los niveles actuales pero se mantendrán altas, mientras los países enfrentan una inflación cada vez mayor. Hasta cierto punto, el crecimiento económico de China sigue siendo dinámico porque el aumento de la demanda interna compensa, en parte, el enlentecimiento del crecimiento de las exportaciones netas. Las autoridades chinas también

estimulan el crecimiento por medio de tasas de interés nominal bajas y tasas de interés real negativas (aunque en los últimos tiempos se han registrado algunos aumentos), tipos de cambio controlados y subsidios a la energía. Asimismo, la mayoría de las economías emergentes se encuentran preparadas para enfrentar las actuales turbulencias internacionales, con fuertes reservas de divisas y una deuda externa baja. En general, el sólido rendimiento de los mercados emergentes clave ayudará a sostener el crecimiento global a pesar de la desaceleración de la economía de los Estados Unidos y del crecimiento de otros mercados de la OCDE.

Sumado a cierto alivio de las restricciones de la oferta, el debilitamiento de la demanda global continuará moderando los precios de los productos básicos —aunque se espera que estos se mantengan altos y volátiles— en parte porque los mercados emergentes continuarán expandiéndose y aumentarán la demanda. Si bien las tasas de interés y el tipo de cambio real del dólar también repercuten en los precios, los impulsores más destacados son la oferta y la demanda real. Mientras que es probable que los precios del petróleo se mantengan altos y volátiles por un tiempo, los de los productos básicos agrícolas alcanzarán un nivel máximo en 2008 y es probable que se mantengan sin cambios o registren un leve descenso en los próximos años. Por último, existe la posibilidad de que la tendencia al alza de los precios de los metales se desacelere en la segunda mitad de 2008.

El principal efecto del aumento del precio de los alimentos y la energía es el incremento del nivel general de inflación en todo el mundo, aunque en mayor medida en las economías emergentes. La aceleración de las tasas de inflación genera inquietud en muchos analistas y bancos centrales. Los elevados precios de los alimentos y los combustibles están comenzando a tener efectos secundarios, lo que supone que los incrementos de precios se hacen sentir en toda la economía, por ejemplo mediante las demandas salariales. Lo más preocupante es que en varios países —sobre todo en desarrollo— se espera una mayor inflación a mediano plazo. Por diversos motivos,

esta aceleración del incremento de los precios puede repercutir en el crecimiento económico y contribuir a la pobreza<sup>36</sup>. No obstante, las presiones inflacionarias están cediendo en los países avanzados, en medio de una desaceleración del crecimiento económico.

Es necesario adoptar diversas políticas para evitar el deterioro de las perspectivas de crecimiento a nivel mundial (FMI, 2008b; OCDE, 2008; Naciones Unidas, 2008). Para impedir que la crisis financiera se extienda a todo el mundo y que los Estados Unidos entren en una recesión, será necesario implementar un plan de rescate gubernamental. A fin de evitar la aparición de problemas similares en el futuro, es necesario reforzar las regulaciones bancarias y otras regulaciones financieras, sobre todo en las áreas de productos financieros derivados, títulos respaldados por hipotecas y el uso extendido de inversiones apalancadas por parte de los bancos. En la zona del euro, en cierto modo se han

disipado las preocupaciones respecto de la inflación cuando la economía se desaceleró más de lo esperado a mediados de 2008, en un descenso que se espera que dure varios trimestres.

La principal preocupación de China y otras economías emergentes es mantener baja la inflación y evitar el recalentamiento de la economía. Entre las posibles medidas a adoptar se incluye el aumento de las tasas de interés, el control del gasto fiscal y la implementación de políticas de tipo de cambio más flexibles, lo que para varias economías emergentes supondrá una apreciación más rápida de sus monedas respecto del dólar. Los países exportadores de energía deberían reducir los subsidios al consumo de energía y ampliar la cooperación con otras naciones avanzadas a fin de estimular la exploración petrolera. Por último, se debe evitar la adopción de medidas proteccionistas en el complejo contexto económico actual, como se detalla más adelante.

---

## 2. Proyecciones del comercio internacional de América Latina y el Caribe

La crisis financiera de los Estados Unidos y la desoladora perspectiva de la economía mundial sin duda repercutirán en el comercio internacional de América Latina y el Caribe. El crecimiento de los volúmenes de exportaciones se desacelerará pero se espera que las importaciones mantengan su impulso en 2008. Debido a que la mayoría de los precios de los productos básicos aumentaron en 2008 con respecto a 2007 —sobre todo los productos agrícolas y el petróleo—, la región logró mejorar los términos del intercambio por ser exportadora neta de productos básicos. El resultado neto probablemente será que en 2008 se registrará un mayor superávit comercial. La evolución del precio de los productos básicos sigue siendo muy incierta para lo que resta de 2008. La simulación de tres escenarios diferentes para el precio del petróleo en la segunda mitad de 2008 muestra importantes efectos en las balanzas comerciales de la región (véase el recuadro I.3). Se espera que la

expansión de las exportaciones de la región se reduzca debido al descenso del crecimiento de las importaciones, principalmente en los Estados Unidos y, en menor medida, en el Japón y la Unión Europea. El crecimiento de las exportaciones de cada país dependerá de la participación de esos mercados en su canasta exportadora y del grado de éxito en el redireccionamiento de sus exportaciones hacia mercados más dinámicos, sobre todo China y otros países asiáticos, algo que es más sencillo para los productos estandarizados —como los productos básicos— que para las manufacturas<sup>37</sup>. Por consiguiente, el Caribe, Centroamérica y México se verán más afectados que América del Sur. Esto se pone de manifiesto en las proyecciones de la CEPAL, que muestran que el crecimiento real de las exportaciones de Costa Rica, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana se reducirá de forma sustancial en 2008 en comparación con 2007.

<sup>36</sup> Sobre todo, genera incertidumbre respecto del poder adquisitivo futuro del dinero, lo que reduce no solo la producción actual, sino también el ahorro y la inversión, ya que la gente acorta los plazos. Además, a menos que se compense con la depreciación de su moneda, la inflación elevada reduce la competitividad internacional de cualquier país.

<sup>37</sup> Los productos estandarizados son más fáciles de redirigir a otros mercados que las manufacturas debido a que estas últimas se suelen producir de conformidad con estándares técnicos específicos de cada mercado de destino.

Recuadro I.3  
**PRONÓSTICOS DEL PRECIO DEL PETRÓLEO PARA LA SEGUNDA MITAD DE 2008  
 E IMPACTO EN LA BALANZA COMERCIAL**

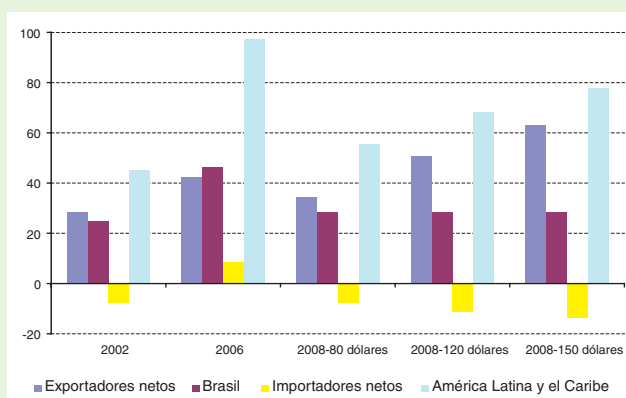
Pese al reciente descenso del precio del petróleo de su nivel más alto de 140 dólares el barril en julio a poco más de 70 dólares a mediados de octubre, la mayoría de los analistas coinciden en que es probable que los precios se estabilicen hacia fines de 2008. Como se establece en la sección B.3, se prevé que la baja demanda global de los últimos meses repunte gracias a la persistente demanda de los países que no pertenecen a la OCDE. No obstante, dependiendo de la gravedad de la desaceleración económica mundial, causada por la debacle del sector financiero y bancario de los Estados Unidos, la demanda de consumo de petróleo podría registrar un importante descenso, sobre todo si la crisis repercute en los gastos en

proyectos de infraestructura del gobierno. En circunstancias tan inciertas como esta, parece conveniente prever una amplia gama de posibles fluctuaciones de precios, teniendo en cuenta que el precio del petróleo podría continuar cayendo y situarse por debajo de los niveles de octubre o volver a la máxima registrada en julio.

Por tanto, se simulan tres escenarios diferentes para el precio del petróleo en la segunda mitad de 2008 a fin de estimar el efecto sobre la balanza comercial de la región: i) un escenario "neutro" de 120 dólares, ii) un escenario de "bajo precio" de 80 dólares y iii) un escenario de "alto precio" de 150 dólares. Todas las demás variables —precios de otros productos básicos y

volúmenes comerciales— se mantienen constantes. En comparación con 2006, las balanzas comerciales empeorarían tanto para los importadores netos como para Brasil en 2008 en los tres escenarios. Sin embargo, la balanza comercial de los exportadores netos de petróleo mejoraría en los escenarios de 120 y 150 dólares. En estos dos escenarios, la mejora de la balanza comercial de los exportadores de petróleo sería mayor que el descenso de la balanza comercial de los importadores de petróleo y, por tanto, la región en conjunto se beneficiaría. Debido a que las importaciones netas de petróleo de Brasil son prácticamente nulas, la balanza comercial del país no se ve muy afectada por los cambios en el precio del petróleo.

**ESCENARIOS DEL PRECIO DEL PETRÓLEO Y BALANZA COMERCIAL, 2008<sup>a</sup>**  
 (En miles de millones de dólares)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

**Nota:** Los exportadores netos de petróleo son: Argentina, Colombia, Ecuador, México y la República Bolivariana de Venezuela. Los importadores netos de petróleo son: Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

<sup>a</sup> Los tres escenarios para el precio del petróleo en la segunda mitad de 2008 (80, 120 y 150 dólares) fueron definidos en septiembre de 2008 y no anticiparon la fuerte caída del precio del barril en los meses posteriores.

Los países exportadores de productos básicos de América del Sur pueden experimentar tendencias divergentes en 2008 (véase el cuadro I.7) y, por diferentes motivos, algunos pueden incluso presentar un descenso en el crecimiento de las exportaciones, como la Argentina, el Brasil y Chile. En la Argentina, el crecimiento del volumen de exportaciones se puede reducir en 2008 debido a restricciones de las exportaciones y a tensiones internas. A pesar de una nueva y cuantiosa inversión

en la expansión del sector minero, las exportaciones de Chile crecerán menos en 2008 que en 2007 por dos motivos: a) la inversión demorará en llegar a la fase productiva por la huelga realizada por los trabajadores contratados en el área del cobre entre abril y mayo, y b) el crecimiento de las exportaciones no tradicionales parece verse entorpecido por un tipo de cambio apreciado. También se espera que las exportaciones brasileñas pierdan cierto impulso, en parte debido a un descenso

de la demanda de los Estados Unidos y a la apreciación del tipo de cambio. Por otra parte, Colombia, el Perú y el Uruguay han registrado una expansión de sus volúmenes de exportación en 2008. Las exportaciones peruanas crecerán en 2008 cuando se ponga en funcionamiento la nueva capacidad minera, mientras que en el Uruguay, la dinámica de crecimiento de las exportaciones se mantiene gracias a las favorables tendencias de producción y a la continuidad de una fuerte demanda de productos agrícolas, como cereales, carne de res, productos lácteos y lana. Además, la intensa demanda del MERCOSUR —que aumentará alrededor de un 20% en términos de volumen en 2008— puede compensar el descenso de la demanda de los Estados Unidos.

En 2008, se espera que el crecimiento de las importaciones se mantenga sólido en los países que exportan productos básicos y que se reduzca en los otros países de la región. En el primer grupo, la demanda de importaciones sigue siendo fuerte, en un contexto de precios de productos básicos persistentemente altos y tipos de cambio apreciados. En el segundo grupo, que incluye a la mayoría de los países centroamericanos y a la República Dominicana, el crecimiento económico y de la demanda de importaciones probablemente baje, en parte debido al efecto de la desaceleración de los Estados Unidos.

Cuadro I.7  
TASAS DE CRECIMIENTO REAL DE LAS EXPORTACIONES E  
IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS, 2006-2008  
(En porcentajes)

	Exportaciones			Importaciones		
	2006	2007	2008	2006	2007	2008
Argentina	7,3	8,9	5,1	15,4	20,7	19,3
Bolivia	11,3	3,1	7,4	5,2	4,4	12,0
Brasil	4,6	6,6	2,8	18,1	20,7	19,6
Chile	5,5	7,8	3,7	10,5	14,3	16,0
Colombia	9,4	7,5	11,6	17,3	16,4	18,0
Costa Rica	9,6	9,1	0,0	7,9	4,6	4,5
Ecuador	8,6	2,6	6,0	9,2	7,0	12,0
El Salvador	8,1	3,9	3,5	8,4	8,1	5,0
Guatemala	4,8	10,5	3,5	6,5	7,8	4,5
Haití	3,1	-2,3	-6,0	4,6	-0,3	2,0
Honduras	-0,4	3,6	3,0	3,8	8,0	4,0
México	10,8	6,2	1,0	12,8	7,0	6,5
Nicaragua	12,5	9,6	4,5	5,5	14,2	5,0
Panamá	11,1	14,0	5,5	7,7	12,5	6,5
Paraguay	14,6	9,6	9,6	16,5	10,8	10,8
Perú	0,8	6,2	9,8	13,1	21,3	23,9
República Dominicana	0,7	2,4	1,0	8,2	11,7	4,0
Uruguay	8,0	9,7	11,0	17,6	10,3	18,0
Venezuela (Rep. Bol. de)	-4,5	-5,6	-3,2	31,1	33,6	8,2
América Latina y el Caribe	7,1	6,2	2,8	14,3	13,2	11,8

Fuente: 2006 y 2007: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de fuentes nacionales; 2008 y 2009: proyecciones de la CEPAL.

### 3. El manejo de una perspectiva global incierta

Al enfrentarse a la incertidumbre de las perspectivas de la economía mundial y de la dirección de los precios de los productos básicos, América Latina y el Caribe debe enfrentar tanto desafíos inmediatos como de más largo plazo. En general, la información obtenida hasta fines de octubre muestra que la desaceleración económica y la crisis financiera de los Estados Unidos tendrán un impacto relativamente leve en la región en 2008, excepto en lo que respecta a las exportaciones. Si se compara con otras sacudidas de la economía estadounidense y del mundo en general, se observa que América Latina y el Caribe es menos vulnerable que en el pasado, con superávits en sus cuentas corrientes, finanzas públicas más sólidas, mejores perfiles de deuda pública y externa de más bajo nivel y mayores reservas financieras internacionales (Machinea y Kacef, 2008).

Además de afectar al comercio y al precio de los productos básicos, las tendencias globales repercutirán de al menos otras dos maneras en la región: en primer lugar, la desaceleración económica de los Estados Unidos provocará que los trabajadores inmigrantes que viven en ese país reduzcan el monto de sus remesas, que constituyen una importante fuente de dinero para varios países de la región, sobre todo México, los países centroamericanos y algunos del Caribe; en segundo término, la confusión generada en los mercados financieros de todo el mundo está provocando que los inversionistas cambien sus carteras a activos de menor riesgo, en una fuga hacia activos de calidad, lo que aumenta las primas de riesgo para América Latina y el Caribe. Las primas de riesgo más altas encarecen el financiamiento, aunque en el corto plazo esto no debería constituir un problema debido a



que la mayoría de los países de la región tienen escasos requisitos para préstamos externos y abundantes reservas internacionales. Como consecuencia, se prevé que el crecimiento económico descenderá del 5,7% en 2007 al 4,6% en 2008 (CEPAL, 2008c) y probablemente en torno al 3,6% en 2009.

En este contexto, es esencial mantener la estabilidad macroeconómica mediante el refuerzo de los componentes contracíclicos de la política fiscal y el ejercicio de un estricto control de las tendencias en las cuentas externas, debido a que las economías de la región enfrentan primas de riesgo cada vez mayores que empeoran las condiciones de financiamiento externo. Además, los gobiernos deberían mantener los sólidos saldos fiscales que tanto les costó lograr y que podrían correr riesgo debido a los importantes subsidios al consumo de combustibles en medio del alza permanente de los precios del petróleo. Si se logra mantener el control de la inflación conservando la solidez de los saldos fiscales y la sostenibilidad de las cuentas externas se facilitará el crecimiento económico, se reducirá la pobreza y se promoverá la competitividad. La inflación elevada repercute de manera desproporcionada en los grupos de menores ingresos. Además, mantener baja la inflación puede ayudar a Centroamérica y México a recuperar algo de la competitividad perdida en el mercado estadounidense con relación a China y a otras economías asiáticas, ya que estas últimas presentan tasas de inflación de dos dígitos (Viet Nam tiene una tasa anualizada del 30%), lo que pronto se traducirá en salarios nominales y costos unitarios de mano de obra más altos.

El principal desafío en relación con los precios de los productos básicos es permitir que el sector exportador aproveche al máximo el auge mientras se protege a los grupos más vulnerables de los efectos adversos de esos precios en el consumo y se contienen las expectativas inflacionarias. Las políticas deberían considerar el hecho de que los precios del petróleo y de otros productos básicos no revertirán a los niveles de antes de 2006, aun cuando muestren un leve descenso con respecto a 2008.

Debido a que América Latina y el Caribe es una región exportadora neta de productos básicos, en general se beneficiará del aumento de precios. Algunos países, sobre todo los del Cono Sur, salieron ganando con el aumento del precio de los alimentos. No obstante, mientras que muchos países son exportadores netos de productos agrícolas brutos, otros son importadores netos de alimentos y petróleo. En general, las naciones que más dependen de las importaciones de alimentos son las que presentan los niveles más elevados de pobreza. Al mismo tiempo, en promedio, los pobres gastan un porcentaje más alto de su presupuesto en alimentos, por lo que son los más afectados por los aumentos del precio de los productos básicos.

Muchos países de la región ya han tomado diversas medidas para enfrentar el problema del aumento de precios a fin de amortiguar los efectos negativos en el consumo y la pobreza. Las medidas más utilizadas o propuestas por los gobiernos de la región son las siguientes:

- restricciones cuantitativas a las exportaciones, como ocurre con el arroz en el Brasil y con los cereales y la carne de res en la Argentina y Bolivia;
- controles y acuerdos de precios en ciertos mercados de alimentos, como en la Argentina, Bolivia, Honduras, México y el Paraguay;
- reducción o eliminación de los aranceles de importaciones y de las barreras no arancelarias, y
- acuerdos bilaterales para la importación de alimentos y cereales, como el reciente acuerdo entre la Argentina y Bolivia (CEPAL, 2008b).

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, 2008d), 14 países de la región han adoptado diversas medidas —como programas de distribución de alimentos, transferencias de ingresos y reducción de impuestos— para compensar a los consumidores por la pérdida de poder adquisitivo. Doce países han optado por apoyar la producción nacional de alimentos, incluso mediante subvenciones a los insumos agrícolas y acuerdos público-privados de producción. Por último, 11 países introdujeron variantes en el área del comercio y 9 buscaron ejercer un control directo sobre los precios internos. Sin embargo, las medidas de protección, como el aumento de los impuestos a las exportaciones, podrían tener un efecto adverso sobre los precios. Al tiempo que restringe las exportaciones y fomenta la oferta nacional, esta medida también podría contribuir a elevar los precios mundiales a medida que la oferta global se encoge, siempre que el país tenga una considerable influencia en el mercado respecto de un determinado producto, como en el caso de las exportaciones de trigo de la Argentina.

Para enfrentar con éxito el problema del aumento del precio de los alimentos a fin de evitar las presiones inflacionarias y el empobrecimiento de la población, es necesario combinar una respuesta inmediata para proteger a los grupos más vulnerables (ayuda alimentaria de emergencia y transferencias condicionales de ingresos) con medidas a más largo plazo para promover la capacidad productiva interna. Varios gobiernos de la región han negociado acuerdos con productores para incrementar la oferta o contener los aumentos de precios —o ambas cosas a la vez—, a cambio de ayuda estatal en forma de subvenciones a los insumos agrícolas, rebajas en los pagos de impuestos y servicios públicos, asistencia técnica y con el procesamiento, el embalaje, la comercialización y la distribución. También es necesario reevaluar la subvención y la protección arancelaria de la producción

de biocombustibles para considerar sus efectos sobre la seguridad de los alimentos.

Estas medidas se deben complementar con otras destinadas a minimizar las distorsiones del comercio. Es importante mantener economías abiertas y evitar medidas proteccionistas pero se desaconseja la imposición de restricciones cuantitativas y de impuestos a las exportaciones porque, al restringir la oferta, estas medidas ejercen una presión al alza extra sobre los precios mundiales y exacerban su volatilidad. Los países deben facilitar las importaciones mediante la disminución o eliminación de aranceles y reducir los costos de las transacciones, incluso los relacionados con el financiamiento de las importaciones. Al mismo tiempo, los gobiernos deben realizar más reformas en sus sistemas impositivos para recuperar al menos parte de los ingresos perdidos a causa de la reducción arancelaria.

La eliminación de barreras comerciales debe ir acompañada de medidas destinadas a facilitar el comercio. Es necesario reducir las formalidades administrativas para bajar los costos de las importaciones y las exportaciones, sobre todo mediante la flexibilización de las regulaciones que afectan a la capacidad empresarial y al desarrollo de las pymes. Es necesario poner en práctica más reformas para aumentar la eficacia de las aduanas, la logística, los puertos y el transporte.

Con respecto a la energía, las recomendaciones de políticas generalmente se centran en la mejora de la seguridad energética y la promoción de la eficacia energética y en la diversificación de las fuentes de energía, sobre todo mediante un mayor uso de recursos renovables. La utilización de subsidios generalizados a la energía para hacer frente a los altos precios del petróleo y el gas debería ser lo más limitada posible. El aislamiento de los precios internos de las fluctuaciones de los precios mundiales impide la respuesta de la oferta, evita que los consumidores pasen de usar combustibles fósiles a emplear fuentes de energía alternativa y desalienta la

conservación de energía. Además, estos subsidios tienden a ser regresivos, ya que favorecen a los grupos de mayores ingresos. Los países deberían corregir esas distorsiones de precios y concentrarse en la eliminación de barreras para lograr un mayor uso de la energía renovable, en la promoción de la inversión y el desarrollo de nuevas tecnologías para acelerar el cambio y en la adopción de una infraestructura urbana y de políticas adecuadas de uso de la tierra para frenar la demanda de combustibles fósiles para el transporte (CEPAL, 2008c).

Otra difícil tarea que se plantea a más largo plazo es evitar la desaceleración del crecimiento de las exportaciones de productos que no son básicos y que, en general, tienen un mayor contenido de valor agregado, en un contexto de precios de productos básicos persistentemente altos y tipos de cambio apreciados. Esto se puede lograr de diversas maneras: en primer lugar, manteniendo un tipo de cambio real competitivo que favorezca la generación de nuevas exportaciones de productos que no son básicos —si el alza de precios es solo temporal, existen varias políticas que pueden contribuir a este fin (véase Mulder, 2006) —; en segundo término, el gobierno puede destinar recursos al suministro de incentivos especiales para el desarrollo de nuevos bienes o servicios. Si bien algunas de estas medidas se pueden financiar con un impuesto especial a la renta relacionado con el aumento del precio de los productos básicos, es importante que dicho impuesto no desaliente la inversión privada en estos sectores. Además, las decisiones sobre dónde y cómo invertir son sumamente relevantes y se deberían coordinar con el sector privado. Incluso sería mejor que las decisiones sobre políticas se adoptaran en virtud de las prioridades establecidas en una estrategia de desarrollo definida por el sector público junto con el sector privado. Las políticas tienden a ser más eficaces cuando su implementación e impacto se evalúan en forma sistemática y teniendo en cuenta los objetivos fijados (véanse el capítulo VI y CEPAL, 2008a).

## Bibliografía

- AIE (Agencia Internacional de Energía) (2008), *Mid-Term Oil Market Report*, París, junio.
- ASEAN (Asociación de Naciones del Asia Sudoriental) (2008), “Macroeconomic Indicators” [en línea] <http://www.aseansec.org/18135.htm>.
- Banco Asiático de Desarrollo (2008), *Asian Development Outlook 2008: Update*, Manila.
- Banco Mundial (2008), “Rising food prices: policy options and World Bank response: a background note”, Washington, D.C.
- \_\_\_ (2007), *Global Development Finance*, Washington, D.C.
- Bastourre, D., J. Carrera y J. Ibarlucía (2007), “Commodity prices in Argentina. What does move the wind?”, Buenos Aires, Banco Central de la República Argentina.
- BCE (Banco Central Europeo) (2008), European Central Bank Statistical Data Warehouse [en línea] <http://sdw.ecb.europa.eu/>.
- BEA (Oficina de Análisis Económicos de Estados Unidos) (2008), “Downturn in Finance and Insurance Restrains Real GDP Growth in 2007” [en línea] <http://www.bea.gov/newsreleases/industry/gdpindustry/gdpindnewsrelease.htm>, 29 de abril.
- \_\_\_ (s/f), “Table 1.1.2. Contributions to percent change in real gross domestic product [en línea] <http://www.bea.gov/national/index.htm>.
- Beynet, P. y otros (2006), “Pourquoi le solde commercial américain a-t-il continué de se dégrader depuis 2002 malgré la dépréciation du dollar?”, *Économie et statistique*, N° 397.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2008), *The Changing Pattern of Remittances, 2008. Survey or Remittances from the United States to Latin America*, Washington, D.C., abril.
- Bloomberg (2008), “Credit Swaps Must Be Regulated Now, SEC’s Cox Says”, 23 de septiembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008a), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile.
- \_\_\_ (2008b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2007-2008* (LC/G.2386-P/E), Santiago de Chile.
- \_\_\_ (2008c), *La volatilidad de los precios internacionales y los retos de política económica en América Latina y el Caribe* (LC/L.2958), Santiago de Chile.
- China, República Popular (2008), sitio oficial del Ministerio de Comercio [en línea] <http://english.mofcom.gov.cn/index.shtml>.
- EIA (Administración de Información Energética de Estados Unidos) (2008a), *Annual Energy Outlook 2008*, Departamento de Energía de Estados Unidos.
- \_\_\_ (2008b), *International Energy Outlook 2008*, Departamento de Energía de Estados Unidos.
- \_\_\_ (2008c), *Short-Term Energy Outlook 2008*, Departamento de Energía de Estados Unidos.
- EIU (The Economist Intelligence Unit) (2008a), “World commodity forecast: food, feedstuffs and beverages”, julio.
- \_\_\_ (2008b), “World commodity forecast: industrial raw materials”, julio.
- Estados Unidos, Departamento de Agricultura, “Exchange Rate Database” [en línea database] <http://www.ers.usda.gov/Data/ExchangeRates/>.
- EUROSTAT (Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas), Base de datos estadísticos [en línea] <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2008a), *Perspectivas de cosechas y situación alimentaria*, vario números.
- \_\_\_ (2008b), *Perspectivas alimentarias*, varios números.
- \_\_\_ (2008c), *Aumento de los precios de los alimentos: hechos, perspectivas, impacto y acciones requeridas* (HLC/08/INF/1), Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial: los Desafíos del Cambio Climático y la Bioenergía, Roma.
- Reserva Federal de Estados Unidos (2008), “The April 2008 Senior Loan Officer opinion survey on bank lending practices” [en línea] <http://www.federalreserve.gov/boarddocs/SnloanSurvey/200805/>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2008a), *Perspectivas de la economía mundial*, Washington, D.C., abril.
- \_\_\_ (2008b), *Perspectivas de la economía mundial, actualización: Desaceleración mundial e inflación en aumento*, Washington, D.C., junio.
- \_\_\_ (2008c), *Regional Economic Outlook: Western Hemisphere*, Washington, D.C., abril.
- \_\_\_ (2008d), *Informe sobre la estabilidad financiera mundial*, Washington, D.C., abril.
- \_\_\_ (2008e), *Perspectivas de la economía mundial*, octubre.

- \_\_\_\_ (2007), *Perspectivas de la economía mundial*, Washington, D.C., septiembre.
- \_\_\_\_ (s/f), Direction of Trade Statistics [base de datos en línea] <http://www.imfstatistics.org/dot/>.
- \_\_\_\_ (s/f), International Financial Statistics [base de datos en línea] <http://www.imfstatistics.org/imf/>.
- Gianella, C. y C. Chanteloup (2006), “Assessing Russia’s non-fuel trade elasticities: Does the Russian economy react “normally” to exchange rate movements?”, *Economics Department Working Papers*, N° 510, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Goldman Sachs Global Economics Group (2007), *BRICs and Beyond*.
- Hudson Teslik, L. (2008), “Sovereign wealth funds”, *Backgrounder*, Council on Foreign Relations, 18 de enero.
- International Copper Study Group (2007), *The World Copper Fact Book 2007* [en línea] <http://www.icsg.org/>.
- IFPRI (Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias) (2008), “Biofuels and grain prices: impacts and policy responses”, Mark W. Rosegrant, Director, Environment and Production Technology Division, testimonio ante el Comité de seguridad interna y asuntos gubernamentales del Senado de Estados Unidos, 7 de mayo.
- Ip, G. (2007), “Did Greenspan add to subprime woes?”, *The Wall Street Journal* [en línea] <http://en.línea.wsj.com/article/SB118134111823129555.html>, 9 de junio.
- Kregel, J. (2008), documento presentado en la Consulta Regional de la Conferencia internacional de seguimiento sobre la financiación para el desarrollo encargada de examinar la aplicación del Consenso de Monterrey, mesa 3, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santo Domingo, 12 de junio, inédito.
- Krugman, P. (2008), “Fuels on the hill”, *The New York Times*, 27 de junio.
- Machinea, José Luis y Osvaldo Kacef (2008), *América Latina y el Caribe frente al nuevo escenario económico internacional* (LC/L.2908), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), junio.
- Masters, M. (2008), Testimonio ante el Comité de Seguridad Interna y Asuntos Gubernamentales del Senado de Estados Unidos [en línea] [http://hsgac.senate.gov/public/\\_files/052008Masters.pdf](http://hsgac.senate.gov/public/_files/052008Masters.pdf), 20 de mayo.
- Merrill Lynch (2008), citado en “Loose money driving commodity prices, not speculation, Merrill insists”, FP Posted [en línea] “<http://network.nationalpost.com/np/blogs/fpposted/archive/2008/06/17/loose-money-driving-commodity-prices-not-speculation-merrill-insists.aspx>”.
- Mollenkamp, C. y S. Ng (2007), “Wall Street Wizardry Amplified Credit Crisis; A CDO Called Norma Left ‘Hairball of Risk’; Tailored by Merrill Lynch”, *Wall Street Journal* (Eastern Edition), pág. A.1.
- Mulder, N. (2006), “Aprovechar el auge exportador de productos básicos evitando la enfermedad holandesa”, serie *Comercio internacional*, N° 80 (LC/L.2627-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (2008), *World Economic Situation and Prospects 2008, Update as of mid-2008*, Nueva York.
- \_\_\_\_ (s/f), Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) [en línea] <http://comtrade.un.org/>.
- OCDE/FAO (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2008), *Agricultural Outlook 2008-2017*.
- ODEPA (Oficina de Estudios y Políticas Agrarias) (2008), “Las alzas en los precios de los alimentos”, Santiago de Chile.
- Reinhart, C. y K. Rogoff (2008), “Is the 2007 U.S. subprime financial crisis so different? An international historical comparison”, *NBER Working Paper*, N° 13761.
- Rodríguez, A. (2008), “Análisis exploratorio de la evolución de los mercados mundiales de materias primas agrícolas y de los precios de los alimentos”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Sachs, J. (2008), “Stagflation is back. Here’s how to beat it, CNN-money” [en línea] [http://money.cnn.com/2008/05/27/news/economy/sachs\\_stagflation.fortune/index.htm](http://money.cnn.com/2008/05/27/news/economy/sachs_stagflation.fortune/index.htm).
- Southwood, Jim (2008), “CRU’s new process for managing copper price risk”, documento presentado en la séptima Conferencia Mundial del Cobre, Santiago de Chile, Copper Research Unit (CRU), abril.
- Stürmer, Martin (2008), “The international raw materials boom. A challenge for multilateral trade policy”, *International Politics and Society*, N° 2/2008.
- The Economist* (2008), “The oil price: Don’t blame the speculators”, 3 de julio.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2008), “Addressing the global food crisis: key trade, investment and commodity policies in ensuring sustainable food security and alleviating poverty”, documento preparado para la Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial: los Desafíos del Cambio Climático y la Bioenergía, Roma, 3 al 5 de junio.
- USBLS (Oficina de Estadísticas Laborales de Estados Unidos), “Import/Export Price Indexes [en línea] <http://www.bls.gov/mxp/#data>”.

USGAO (Oficina General de Contabilidad de Estados Unidos) (1996), "Financial Audit: Resolution Trust Corporation's 1995 and 1994 Financial Statements" [en línea] <http://www.gao.gov/archive/1996/ai96123.pdf>.

USGS (Servicio Geológico de los Estados Unidos) (2008), "2006 Minerals Yearbook: Copper" [en línea] [http://](http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/copper/myb1-2006-coppe.pdf)

[minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/copper/myb1-2006-coppe.pdf](http://minerals.usgs.gov/minerals/pubs/commodity/copper/myb1-2006-coppe.pdf), mayo.

USITC (Comisión de Comercio Internacional de Estados Unidos), "Dataweb" [en línea database] <http://dataweb.usitc.gov/>.

WBMS (Oficina Mundial de Estadísticas del Metal) (2008), World Metal Statistics, marzo.





## Capítulo II

# América Latina y el Caribe y las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha

---

### Introducción

En la región subsisten diversos puntos de vista respecto de la evolución de la Ronda de Doha. Existe la opinión generalizada de que las naciones industrializadas podrían ser más generosas en sus ofertas agrícolas, tanto en el ámbito del acceso a los mercados como de la reducción de las distorsiones al comercio. Sin embargo, hay diversas opiniones sobre el aporte que la región debería hacer para lograr un buen acuerdo multilateral, en particular, en relación con la oferta regional en materia de acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA) y los servicios. Algunas voces destacadas consideran que, debido al desnivel que existe en el terreno de juego de la globalización, los países en desarrollo no deberían dar nada a cambio de la apertura agrícola que los países industrializados estarían colocando en la mesa de negociaciones con muchos años de rezago. Este planteamiento recoge bien las asimetrías del comercio y las finanzas globales pero peca de irrealismo político. En efecto, más allá de lo que parezca justo o injusto, es evidente que los países industrializados difícilmente aprobarían un paquete de conclusiones de la Ronda de Doha que solo incluyera el desmantelamiento del proteccionismo agrícola y no ofreciera a sus economías nuevas oportunidades comerciales en manufacturas y servicios. Así pues, estamos en presencia de una negociación, con los beneficios y concesiones propios que esta conlleva, donde lo fundamental es lograr un balance final favorable para los países en desarrollo. Cabe preguntarse si estamos cerca de lograr ese resultado y si los tiempos políticos calzan con estos cálculos. El impulso de las negociaciones no es eterno y si estas fracasan, puede que sea imposible reanudarlas con prontitud y queden congeladas durante un largo período.

Por todo ello, no existe apremio por concluir la Ronda. Algunos países preferirían no llegar a ningún acuerdo antes que aceptar un “mal acuerdo”. Otros consideran que lo que se ha propuesto hasta el momento es un avance significativo, particularmente a la luz de las tendencias proteccionistas que podrían verse impulsadas por la actual crisis financiera en las economías industrializadas.

Si bien el acuerdo de julio de 2008 no satisfacía plenamente a los países en desarrollo, iba en la buena dirección: mejoraba el acceso de los productos agrícolas al mercado de los países desarrollados; eliminaba los subsidios a las exportaciones agrícolas en 2013, y reducía los niveles consolidados de ayuda interna a la agricultura. Esos niveles casi duplicaban los niveles efectivos actuales debido a que, como consecuencia de los elevados precios de los productos agrícolas en julio de 2008, esa ayuda no era tan necesaria. Lo importante es establecer un límite de ayuda interna para cuando los precios caigan, evitando así la sobreoferta. Los apoyos que se estaban ofreciendo serían inferiores a los que los Estados Unidos aplicaron en cuatro de los siete últimos años y esa restricción sería permanente. Queda por realizar una evaluación pausada de los costos, los beneficios y las oportunidades que puede ofrecer la Ronda de Doha. América Latina y el Caribe podría fortalecer su consenso interno para desempeñar un papel más destacado en esa Ronda, teniendo presente el efecto sinérgico y facilitador que esta negociación puede tener sobre otras negociaciones comerciales —como las de los países de la región con la Unión Europea— si es que la Ronda de Doha concluye pronto.

El proceso de la Ronda de Desarrollo de Doha demostró que, en la era de la globalización, los intereses de los países en desarrollo tienden a diversificarse de acuerdo con los distintos grados de inserción en la economía internacional. Esto significa que, con la excepción de las negociaciones en el sector agrícola, los intereses de negociación de los países en desarrollo han sido divergentes. Dentro del sector agrícola, las mayores coincidencias se han producido en torno a la eliminación de las subvenciones a la exportación y la reducción de las medidas de ayuda interna, mientras que en los ámbitos de la reducción de los aranceles (acceso a los mercados) y las salvaguardias especiales para países en desarrollo se aprecian grandes diferencias. En la región de América Latina y el Caribe, la controversia del banano con la Unión Europea pone de manifiesto la divergencia de intereses entre los países caribeños, por un lado, y por otro, los centroamericanos y los andinos.

Este rasgo dificulta la evaluación de los resultados de una negociación desde la perspectiva del desarrollo ante la ausencia de un denominador común que pueda beneficiar a todos. Toda negociación comercial conlleva

costos y beneficios. La Ronda de Desarrollo de Doha debería tratar de minimizar los costos y su distribución en el tiempo y entre los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC), para no afectar negativamente los intereses de los países en desarrollo en cuanto a crecimiento económico y medidas destinadas a reducir la pobreza. También debería centrarse en la forma de articular iniciativas que fomenten el desarrollo de actividades de exportación nuevas y más dinámicas en el corto plazo, y que contribuyan a la distribución de costos y beneficios en cada una de las economías. En los países menos adelantados, entre los que solo se incluye Haití de los países de América Latina y el Caribe, muchas de las iniciativas acordadas apuntan a abordar las dimensiones mencionadas, mientras que en los otros países en desarrollo resulta menos claro cómo se podrían articular los aspectos descritos.

Las negociaciones de la Ronda de Desarrollo de Doha se reanudaron en febrero de 2007, tras un período de reflexión acordado por los participantes. En julio y agosto de ese mismo año, los presidentes de los grupos de negociación sobre la agricultura y el acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA) plantearon propuestas con posibles modalidades de negociación para estos temas (CEPAL, 2007)<sup>1</sup>. A su vez, los presidentes de los demás grupos de negociación presentaron en el segundo semestre de 2007 documentos sobre los temas de sus correspondientes áreas<sup>2</sup>. El 19 de mayo de 2008 se distribuyeron nuevos documentos que reflejan el estado de los debates de los grupos de negociación sobre la agricultura y el acceso a los mercados para los productos no agrícolas, y el 26 y el 28 del mismo mes los presidentes de los grupos de negociación sobre los servicios y las normas presentaron informes sobre la marcha de sus negociaciones. Entre el 21 y el 29 de julio de 2008 se llevó a cabo una minicumbre ministerial que terminó en fracaso.

En el documento presentado por el presidente del Comité de Agricultura el 10 de julio de 2008 se muestran avances en algunos aspectos importantes de las negociaciones ya que al tiempo que se reduce el número de temas pendientes de decisiones políticas (que figuran entre corchetes), se restringen los rangos de negociación en los casos en que no hay acuerdo y se consolidan los avances logrados hasta el momento, confirmándose

<sup>1</sup> En las negociaciones celebradas en la OMC, las modalidades establecen las líneas generales de los compromisos definitivos (como fórmulas o enfoques para las reducciones arancelarias).

<sup>2</sup> Para obtener más información sobre los objetivos y documentos disponibles sobre la Ronda de Doha, así como sobre los grupos de negociación, véase el sitio web de la OMC [en línea] [http://www.wto.org/spanish/tratop/s/dda\\_s/dda\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop/s/dda_s/dda_s.htm).

algunas propuestas analizadas con anterioridad (por ejemplo, en materia de competencia de las exportaciones). Parte de ello se logró gracias a la clara estipulación de las flexibilidades de que dispondrán los miembros de la

OMC, que les permitirán alcanzar reducciones inferiores a las acordadas en general, lo que podría disminuir las ganancias derivadas de las negociaciones (CEPAL, 2007) (véase el cuadro II.1).

Cuadro II.1  
AVANCES EN MATERIA DE NEGOCIACIONES AGRÍCOLAS

Propuesta Falconer (mayo de 2008)				
	Países desarrollados		Países en desarrollo	
	Franjas	Reducciones	Franjas	Reducciones
Acceso a mercados	0-20% >20- 50% >50- 75% >75%	50% 57% 64% 66-73%	0 - 30% >30- 80% >80- 130% >130%	33,3% 38% 42,7% 44-48,7%
	Reducción media:	54%	Reducción media:	< 36%
Otros temas vinculados al acceso	<p>Reducciones especiales para 45 economías pequeñas y vulnerables. Los países menos adelantados (32) no tienen que efectuar reducciones y hay algunas excepciones para países de muy reciente adhesión.</p> <p>Productos sensibles: 4%, 6% u 8% de líneas arancelarias para países desarrollados y 5,3% u 8% de líneas arancelarias para países en desarrollo. Reducción de aranceles de 1/3, 1/2 y 2/3 de la fórmula general para países desarrollados y países en desarrollo. Los contingentes arancelarios de los países desarrollados deben representar nuevas oportunidades de acceso equivalentes al 4% y al 6% del consumo interno en caso de una reducción de 2/3 y menor en caso de que se apliquen otras rebajas. En el caso de los países en desarrollo debe ser 2/3 del acceso de los países desarrollados. Se han propuesto varias excepciones a esta regla.</p> <p>Productos especiales: los países en desarrollo podrán incluir un máximo del 20% y un mínimo del 8% de las líneas en esta categoría. En este caso, el 40% (un 8% de líneas) podría estar exento de reducciones. En el resto de los casos, la reducción media debe ser del 15% y la mínima del 12%.</p> <p>Mecanismo de salvaguardia especial: se incluye la posibilidad de protección de todos los productos de los países en desarrollo y se proponen posibles mecanismos de aplicación.</p> <p>Límites arancelarios: no se mencionan, pero se establecen compromisos de acceso adicionales en caso de que más del 4% de los productos de los países desarrollados queden con aranceles superiores al 100%.</p>			
Competencia de las exportaciones	Eliminación de subvenciones hacia 2013 y rebaja del 50% del valor para 2010. Disciplinas adicionales para créditos a la exportación, empresas comercializadoras y ayuda alimentaria.			
Ayuda interna global (en miles de millones de dólares)	Franjas 10 10 AIT 60 60		Reducciones 50-60% 66-73% 75-85%	
	Reducciones iniciales del 33,3%, período de implementación de cinco años y fijación de base de reducciones.			
Compartimento ámbar (en miles de millones de dólares)	Franjas <15 15 CA 40 > 40		Reducciones 45% 60% 70%	
	Reducciones iniciales del 25%, período de implementación de cinco años y fijación de base de reducciones.			
	Límites máximos por productos equivalentes al período 1995-2000. Reducción de las ayudas de minimis de entre un 50% y un 60% para países desarrollados desde el actual nivel del 5% del valor de producción y 2/3 para países en desarrollo a partir del actual límite del 10% del valor de producción.			
Compartimento azul	El actual compartimento azul causa una limitada distorsión del comercio. Estos programas están destinados a la realización de pagos directos a los agricultores sobre la base del número de animales que tienen o la superficie que cultivan, pero con límites de producción. El acuerdo sobre la agricultura se modificaría para añadir un nuevo tipo de compartimento azul basado en los pagos que no se vinculan con la producción, sino que se basan en la cantidad fija de producción anterior. Se establece un límite máximo del 2,5% del valor de la producción agrícola media del período base y un límite por productos individuales.			
Compartimento verde	Las disposiciones del acuerdo sobre la agricultura se modificarían para permitir la aplicación de más programas de desarrollo por parte de los países en desarrollo y hacer más rigurosos los criterios con respecto a los países desarrollados.			

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC), *Proyecto revisado de modalidades para la agricultura (TN/AG/W/4/Rev.2)*, Comité de Agricultura, 19 de mayo de 2008; y, "Guía no oficial del proyecto revisado de modalidades del 10 de julio de 2008" [en línea] [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/agric\\_s/ag\\_modals\\_may08\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/ag_modals_may08_s.htm).

Respecto de los resultados esperados de las propuestas en materia agrícola, puede decirse que la ayuda interna global, que incluye los programas que distorsionan el comercio, se reduciría para los Estados Unidos de los 48.000 millones de dólares actuales a una cifra de entre 13.000 y 16.000 millones de dólares (véase el cuadro II.2). En el caso de la Unión Europea, esta se rebajaría de 110.000 millones a unos 28.000 millones de euros, y en el del Japón la reducción podría ser mayor debido a la importancia de los subsidios en el valor de la producción agrícola (40%)<sup>3</sup>. En el cuadro II.1 se resumen los compromisos en materia de acceso a los mercados, cuyos resultados finales dependerán del uso y

el funcionamiento de las flexibilidades que se acuerden y que hoy son difíciles de evaluar con la información disponible. Entre las flexibilidades más importantes se encuentran la reducción de los aranceles de los productos sensibles y el aumento de los contingentes en virtud del esquema de aranceles y contingentes acordado. A este respecto, es escasa la información que permite evaluar el nuevo nivel de acceso creado. En el caso de los Estados Unidos, en esta categoría se podrían incluir el azúcar refinada y sin refinar, los quesos industriales, la mantequilla y la leche en polvo, y en el de la Unión Europea, la carne de vaca, de cerdo y de ave, el arroz y el azúcar<sup>4</sup>.

Cuadro II.2  
SIMULACIONES DE PROPUESTAS DE REDUCCIÓN DE SUBSIDIOS INTERNOS

	Ayuda interna global causante de distorsión del comercio (AGDC)		Compartimento ámbar (programas más distorsionantes)	
	Ronda Uruguay	Propuesta de Doha	Ronda Uruguay	Propuesta de Doha
Zona euro	110 300 millones de euros	27 600 millones de euros	67 200 millones de euros	20 100 millones de euros
Estados Unidos	48 200 millones de dólares	entre 13 000 y 16 000 millones de dólares	19 000 millones de dólares	7 600 millones de dólares

En el caso de la Unión Europea, la propuesta de modalidades podría significar una restricción efectiva de los desembolsos distorsionantes a partir de 2013 y 2014. En el caso de los Estados Unidos, se reducen los montos de ayuda interna pero se mantendría un espacio para aumentar en 4.000 millones de dólares la AGDC y en casi 1.000 millones de dólares el compartimento ámbar. En este último caso, podrían existir límites efectivos para los lácteos, el azúcar, el algodón, el maíz, el arroz y otros productos. En ambos casos habría menos espacios de acción en el compartimento azul.

**Fuente:** Organización Mundial del Comercio (OMC); Sébastien Jean, Tim Josling y David Laborde, *The Consequences for the European Union of the WTO Revised Draft Modalities for Agriculture*, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), 2008; y David Blandford, David Laborde y Will Martin, *Implications of the February 2008 WTO DRAFT Agriculture Modalities for the United States*, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), 2008.

En cuanto al mecanismo de salvaguardia especial (MSE) para los productos agrícolas de los países en desarrollo, tema que bloqueó las negociaciones de julio de 2008, cabe señalar que existían varios aspectos acordados. Entre ellos, este mecanismo permitiría a los países en desarrollo incrementar temporalmente los aranceles frente a aumentos súbitos de las importaciones o ante la caída de los precios. Los países menos adelantados (según la definición de las Naciones Unidas) y las economías pequeñas y vulnerables tendrían un tratamiento más generoso en esta materia.

El problema se planteó dentro del grupo de siete países (Australia, el Brasil, China, los Estados Unidos, la India, el Japón y la Unión Europea) que estaban negociando los términos generales de una propuesta que se presentaría al resto de los miembros de la OMC respecto de la posibilidad de aumentar los aranceles por encima de los niveles acordados en la Ronda Uruguay (o en el momento de la adhesión en el caso de los países que habían ingresado a la OMC con posterioridad). En

esta controversia se involucraron algunos miembros del G-33 (grupo de países importadores netos de productos agrícolas) y algunos países exportadores. Por una parte, algunos países consideraban que el mecanismo debía ser más libre y fácil de utilizar, con niveles de activación bajos y mayores aumentos de los aranceles. Por otra, algunos miembros consideraban que el MSE debía utilizarse de manera más restringida, con un aumento de aranceles hasta los niveles anteriores a la Ronda de Doha, no debía activarse como consecuencia de fluctuaciones normales de los precios o de un crecimiento normal del comercio, y debía limitarse al período de liberalización. Es decir, el mecanismo no podía ser permanente<sup>5</sup>. Una propuesta que se manejó en las discusiones contemplaba el aumento de los aranceles por encima de los niveles de Doha, pero con

<sup>4</sup> *Inside US Trade* (2008a).

<sup>5</sup> Véase una explicación de este tema en el sitio web de la OMC [en línea] [www.wto.org/spanish/tratop\\_s/agric\\_s/guide\\_agric\\_safeg\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/guide_agric_safeg_s.htm). Esta posición era defendida por los países de América Latina y Asia Sudoriental y otros miembros del Grupo de Cairns y los Estados Unidos.

<sup>3</sup> Véase OMC (2008).



sujeción a restricciones mediante el establecimiento de criterios adicionales como mayores aumentos porcentuales para la activación del mecanismo, límites al aumento de aranceles por encima de los niveles de Doha y límites al porcentaje de productos que podían beneficiarse de esta flexibilidad. Las negociaciones fracasaron debido a la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre la magnitud de esas cifras. Cabe recordar que este sería un tercer

mecanismo de salvaguardia en la OMC. El primero corresponde a las salvaguardias generales, aplicables a todos los productos, que se activa por aumentos súbitos en las importaciones; el segundo es el que contempla el actual Acuerdo sobre la Agricultura para los productos agrícolas arancelizados en la Ronda Uruguay, y el tercero sería el mecanismo que se debate en las negociaciones de Doha, para uso exclusivo de los países en desarrollo<sup>6</sup>.

Recuadro II.1

**LA LEY AGRÍCOLA DE LOS ESTADOS UNIDOS**

El Director General de la Organización Mundial del Comercio (OMC) señaló que la aprobación de la versión 2008 de la ley agrícola de los Estados Unidos, que orientará las políticas de este sector hasta el año 2012, no muestra una señal clara de la decisión de los Estados Unidos de reducir sus subsidios distorsionantes. Asimismo, en el contexto del noveno Examen de las Políticas Comerciales de los Estados Unidos, realizado el 9 de junio de 2008, los miembros de la OMC expusieron su preocupación sobre el tema.

La ley agrícola de los Estados Unidos, que se renueva cada cinco años y es una compleja propuesta legislativa, tanto por la gran cantidad de temas que aborda como por los intereses que afecta, hace referencia a los programas de apoyo a la producción de productos básicos—sobre todo trigo, arroz, algodón, azúcar, productos lácteos, oleaginosas y maní— en relación con pagos directos, pagos contracíclicos y préstamos de comercialización, además de otros instrumentos como compras públicas

de productos agrícolas, administración de cuotas y barreras comerciales. Otros títulos incluidos en esta legislación se refieren a conservación de tierras, comercio agrícola y ayuda alimentaria, nutrición, crédito agrícola, desarrollo rural, investigación, energía y programas de diversa índole (asistencia, seguros, desastres naturales, etiquetados y otros).

La principal objeción a la legislación aprobada es que mantuvo los programas de apoyo más distorsionantes del comercio y perdió la oportunidad de introducir modificaciones que sirvieran de base para un acuerdo en Doha.

Desde el punto de vista presupuestario, esta nueva legislación agregaría entre 5.000 y 6.000 millones de dólares al presupuesto total del sector, que alcanzaría unos 286.000 millones de dólares. Sin embargo, en algunas informaciones de prensa originadas en la Casa Blanca se indica que el aumento de presupuesto alcanzó los 20.000 millones de dólares en los distintos programas contemplados en

la legislación, al tiempo que la información del Congreso señala que el aumento fue de 10.000 millones de dólares. La diferencia radicaría en la exclusión de esta última cifra de ciertos programas como el de ayuda para desastres naturales de 4.000 millones de dólares, y las disposiciones que afectan los pagos, que alcanzan unos 4.500 millones de dólares.

Respecto de los programas de apoyo a productos, los montos asignados se situarían entre los 32.000 y los 35.000 millones de dólares (no todos estos programas son necesariamente distorsionantes del comercio de acuerdo con las definiciones de la OMC). Esto representaría una muy ligera rebaja respecto de los 36.500 millones de dólares actuales. A ello hay que agregar algunos cambios en los requisitos de elegibilidad de los agricultores para ciertos programas, fortaleciéndolos en algunos casos y debilitándolos en otros, sin que quede claro cuál es el efecto neto. Además, se agregaron productos que no se beneficiaban de determinados programas.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de antecedentes disponibles en "CRS Report for Congress", N° RS 22131, 1º de abril de 2008 [en línea] <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/05/20080509.html>; y "CRS Report for Congress", N° RL 33934, 10 de abril de 2008 [en línea] [www.boston.com/news/world/europe/articles/2008/05/29/wtos\\_lamy\\_says\\_us\\_farm\\_bill\\_poor\\_trade\\_signal/](http://www.boston.com/news/world/europe/articles/2008/05/29/wtos_lamy_says_us_farm_bill_poor_trade_signal/).

Respecto del acceso a los mercados para los productos no agrícolas, el documento presentado por el presidente del grupo en julio de 2007 provocó una dura reacción por parte de algunos países en desarrollo que consideraron que existía un desequilibrio entre las propuestas relativas a la agricultura y el elevado nivel de ambición expresado en el documento. La propuesta original para estos productos planteaba al menos tres problemas: i) el nivel de precisión y la cobertura temática del documento ofrecían poco margen de negociación; ii) las flexibilidades propuestas no moderaban la sustancial

apertura del conjunto de sectores que implicaba la aplicación de la fórmula de desgravación, conocida como la "fórmula suiza" y iii) las rebajas que trae aparejadas la fórmula propuesta producen una reducción efectiva de aranceles (véase el cuadro II.3)<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Véase una explicación de este tema en el sitio web de la OMC [en línea] [www.wto.org/spanish/tratop\\_s/agric\\_s/guide\\_agric\\_safeg\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/guide_agric_safeg_s.htm).

<sup>7</sup> Véase CEPAL (2008).

Por ello, las propuestas presentadas el 19 de mayo y el 10 de julio de 2008 se centraron en definir nuevas flexibilidades para los países en desarrollo que deberían aplicar plenamente la fórmula suiza de reducciones arancelarias. Estas propuestas establecen la posibilidad de utilizar tres coeficientes y cuanto más bajo sea el coeficiente utilizado (mayor reducción de aranceles), mayor será la flexibilidad, y viceversa. Mediante esta fórmula se reduciría sustancialmente la diferencia entre los aranceles consolidados y aplicados, lo que otorgaría mayor predictibilidad al comercio.

A esto cabe agregar un número importante de flexibilidades referidas, sobre todo, a líneas arancelarias que podrían exceptuarse o a las que se aplicarían menores rebajas. Se contemplan modalidades especiales para los demás países miembros en desarrollo (alrededor de 75) que no aplicarían plenamente la fórmula suiza. Los 32 países menos adelantados estarían exentos de reducciones arancelarias y hay disposiciones especiales

para 31 economías pequeñas y vulnerables —entre las que figuran 18 países de la región— que representan menos del 0,1% del comercio y para 12 países en desarrollo con un bajo porcentaje de líneas arancelarias consolidadas. Se esperaba que su contribución en materia de acceso a los mercados se materializara mediante el aumento significativo del número de consolidaciones. Además, el tratamiento particular de ciertos casos específicos se encontraba en proceso de negociación. Finalmente, los 16 miembros que accedieron recientemente a la OMC también tendrían modalidades especiales<sup>8</sup>. A raíz de las propuestas, se esperaba que los aranceles máximos aplicados por los países desarrollados se ubicaran en un rango del 7% al 9%, y que el promedio de aranceles para productos no agrícolas fuera inferior al 3%. Por su parte, los aranceles medios de los países en desarrollo que debían aplicar la fórmula se ubicarían entre el 11% y el 15% (para algunos países serían superiores), dependiendo de las flexibilidades y los coeficientes utilizados.

Cuadro II.3  
EFECTO DE LA FÓRMULA SUIZA EN LOS ARANCELES CONSOLIDADOS Y APLICADOS

País	Coeficiente <sup>a</sup>	Arancel medio (en porcentajes)			
		Arancel consolidado base	Nuevo arancel consolidado	Arancel aplicado base	Nuevo arancel aplicado
Argentina	19	30,6	11,6	10,4	7,4
	26	30,6	13,8	10,4	8,4
Brasil	19	29,8	11,4	11,0	8,5
	26	29,8	13,6	11,0	9,7
Chile	19	25,0	10,8	6,0	6,0
	26	25,0	12,7	6,0	6,0
Colombia	19	35,4	12,4	11,3	9,1
	26	35,4	15,0	11,3	10,2
Costa Rica	19	43,4	12,7	4,7	4,6
	26	43,4	15,7	4,7	4,7
México	19	34,9	12,2	12,2	9,1
	26	34,9	14,8	12,2	10,2
Perú	19	30,0	11,6	9,2	8,1
	26	30,0	13,9	9,2	8,1
Venezuela (Rep. Bol. de)	19	33,7	12,1	11,6	9,2
	26	33,7	14,6	11,6	10,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de simulaciones de la Secretaría de la Organización Mundial del Comercio (OMC) [en línea] <http://www.eclac.org/comercio/noticias/documentosdetrabajo/8/32098/BAL-COM2007-1.pdf>.

<sup>a</sup> Países de la región que tendrían que aplicar la fórmula suiza acordada en el documento. La simulación se realiza con coeficientes de 19 y 26, y el ejercicio supone que los países no utilizan las flexibilidades de la fórmula, que consisten en: i) realizar recortes inferiores a los basados en la fórmula del 10% como máximo de los productos no agrícolas, siempre que no sean inferiores a la mitad de los basados en la fórmula y que esas líneas arancelarias no excedan el 10% del valor total de las importaciones de productos no agrícolas de un miembro o ii) mantener, como excepción, líneas arancelarias sin consolidar o no efectuar recortes basados en la fórmula del 5% como máximo de los productos no agrícolas, siempre que no excedan el 5% del valor total de las importaciones de productos no agrícolas de un miembro. Los países no incluidos podrían utilizar otras flexibilidades mencionadas en la propuesta del presidente. Dieciocho países de América Latina y el Caribe se consideran economías pequeñas y vulnerables.

La oposición a las propuestas de acceso a los mercados para los productos no agrícolas ha estado encabezada por el grupo AMNA-11 integrado, entre otros, por la Argentina, el Brasil y la República Bolivariana de Venezuela. En particular, la Argentina ha criticado enérgicamente las ideas presentadas y ha subrayado el desequilibrio en los resultados de las negociaciones sobre productos agrícolas y no agrícolas (*Inside US Trade*, 2008a y *Puentes Diario de Ginebra*, 2008).

Entre las diversas áreas en que la Ronda de Doha no ha tenido aún resultados concretos se destacan las negociaciones sobre servicios y medidas antidumping. En materia de servicios, las negociaciones plurilaterales emprendidas no arrojan todavía resultados concretos, observándose marcadas diferencias respecto del nivel de ambición de las

<sup>8</sup> Véase [en línea] [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/markacc\\_s/nama\\_10july08\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/markacc_s/nama_10july08_s.htm).

propuestas. Como mínimo, los países desarrollados buscan un compromiso de consolidación de los actuales niveles de acceso a los mercados y trato nacional vigentes en los países en desarrollo, a lo que estos se resistirían (*Inside US Trade*, 2007a). Además, los países desarrollados han propuesto la liberalización de bienes y servicios ambientales, lo que ha despertado la oposición de algunos países en desarrollo, sobre todo del Brasil, que insiste en incluir el etanol en la primera categoría, mientras los países desarrollados lo considerarían como producto agrícola.

En la reunión miniministerial de julio hubo una reunión informal del grupo de negociaciones sobre servicios en la que los países indicaron los compromisos que podrían asumir en este sector. Aunque los resultados no se tradujeron en propuestas concretas, tanto los países desarrollados como en desarrollo evaluaron positivamente las intenciones expresadas (*Puentes Diario de Ginebra*, 2008).

En materia de derechos antidumping, el Presidente del Grupo de Negociación sobre las Normas presentó en noviembre de 2007 un texto que provocó duras críticas, al considerarse que recogía planteamientos de los Estados Unidos respecto de este tema, sobre todo en referencia a la “reducción a cero” (*zeroing*)<sup>9</sup>. En el documento presentado el 28 de mayo de 2008 para la reunión miniministerial de julio, el Presidente se limitó fundamentalmente a recoger las distintas propuestas y reacciones de los miembros de la OMC sobre este tema. Algo similar ocurrió en materia de subsidios en general, y subsidios a la pesca en particular<sup>10</sup>.

La reunión miniministerial celebrada del 21 al 29 de julio de 2008 fracasó en su propósito de consolidar el avance informal alcanzado en diversos temas de negociación y dar un nuevo impulso político a las cuestiones más sensibles en materia de comercio de productos agrícolas y no agrícolas. La reunión no logró sus objetivos a pesar de que solo participaron en ella alrededor de 35 de los 153 miembros de la OMC, contando a la Unión Europea como un solo miembro. Este resultado es más delicado aún si se considera que en 18 de los 20 temas abordados por los ministros se habrían logrado importantes progresos, lo que significa que las negociaciones habrían fracasado debido a las diferencias entre los principales actores comerciales en dos temas importantes: los compromisos de participación en las negociaciones sectoriales y el mecanismo de salvaguardias agrícolas especiales para los países en desarrollo. Esto preocupa porque, por concentrarse en resolver el problema del acceso de los bienes al mercado, no se llegaron a abordar en profundidad otros temas como los servicios, las

reglas comerciales en materia de derechos antidumping y subsidios a la pesca, el medio ambiente y el vínculo entre la propiedad intelectual, el Convenio sobre la Diversidad Biológica y la dimensión del desarrollo. Es decir, que no todas las esferas de la negociación fracasaron sino que el desacuerdo se produjo en un subconjunto de temas muy relevantes, manifestándose incluso una voluntad concreta de lograr avances en materia de servicios una vez resueltos los problemas de la agricultura y el acceso de productos no agrícolas. Por último, cabe destacar que lo que se esperaba era alcanzar un acuerdo sobre las modalidades, o sea sobre los términos de referencia en que se deberían basar las negociaciones en la etapa siguiente. El objetivo era contar con elementos que permitieran seguir adelante con la agenda de negociaciones, no concluir las.

Esta reunión envió tres mensajes preocupantes al sistema multilateral de comercio. El primero se refiere a la capacidad de los responsables de las negociaciones —e incluso de los beneficiarios del proceso de globalización— de otorgar gobernabilidad al sistema. El segundo se relaciona con la posibilidad de que la OMC y sus miembros conduzcan un proceso gradual e inclusivo de apertura comercial multilateral que justificaría las políticas regionales adoptadas por los miembros, aumentando la fragmentación del sistema multilateral de comercio mediante la discriminación que estos procesos otorgan a favor de sus participantes, en un momento en que la complementación positiva entre multilateralismo y regionalismo parece debilitarse respecto de lo que fue en el pasado. El tercer mensaje negativo es la posposición del proceso de Doha y de su programa para el desarrollo, suponiendo que no surjan otras dificultades —como un agravamiento de la situación económica internacional, las crisis energética y alimentaria y el problema del cambio climático— que acaparen la atención de la agenda mundial. A esto se suman las controvertidas opiniones de importantes figuras políticas de ambos lados del Atlántico en contra de la OMC.

La confirmación del quiebre de la dicotomía Norte-Sur podría considerarse otro mensaje negativo. Tras la conferencia, algunos ministros hablaron incluso de la emergencia de un nuevo orden internacional. La oposición al mecanismo de salvaguardias agrícolas especiales no solo provino de los Estados Unidos, sino también de países en desarrollo exportadores de productos agrícolas, como el Paraguay y el Uruguay. La diferencia de intereses en juego en el actual contexto internacional se observa asimismo en la oposición de los países del Caribe al acuerdo alcanzado entre la Unión Europea y los países latinoamericanos exportadores de banano. No menos importantes fueron las diferencias de opinión entre países en desarrollo en cuanto a las negociaciones de acceso de productos no agrícolas. Algunos países africanos que esperaban ser testigos de una decisión definitiva respecto de las distorsiones en el comercio de algodón vieron frustrados sus anhelos.

<sup>9</sup> Véase *Inside U.S. Trade* (2007a). En términos simples, la reducción a cero consiste en excluir números negativos en el cálculo del margen de dumping, por lo que este se incrementa y los derechos antidumping resultantes son mayores.

<sup>10</sup> Véase Grupo de Negociación sobre las Normas, *Documento de trabajo del Presidente* (TN/RL/W/232), 28 de mayo de 2008.

Recuadro II.2  
LA CARRERA DE LOS BIOCOMBUSTIBLES

Los biocombustibles surgieron como una opción para enfrentar parte de los desafíos del cambio climático y como una oportunidad para expandir el progreso del sector agrícola, sobre todo en los países en desarrollo. Sin embargo, existen controversias respecto de la viabilidad económica de algunos programas y preocupaciones acerca de los posibles efectos en la deforestación, de los adelantos tecnológicos necesarios para su aplicación, especialmente en los países en desarrollo, y de sus repercusiones en los precios de los alimentos y, en consecuencia, en la pobreza (Banco Mundial, 2007).

Teniendo en cuenta el excedente de tierras agrícolas, se estima que el potencial energético de la biomasa de América Latina y el Caribe para el año 2050 puede llegar a representar entre un 17% y un 26% del total mundial de energía, cifra superior a la de cualquier otra región del mundo, con excepción del África subsahariana (según el sistema de producción). Si se compara el potencial de producción de combustibles para transporte con la demanda global para el año 2050, se estima que se podrá cubrir el 100% de esa demanda si toda la tierra considerada apta, o disponible, para plantaciones de biomasa se utilizara para producir este tipo de combustibles. Se prevé que para América Latina y el Caribe la bioenergía (no solo los combustibles líquidos) cubra más del 100% de la demanda de energía, con márgenes que varían entre el 120% y el 580% (Razo y otros, 2007a).

Además del potencial técnico, es importante determinar el potencial económico real de producción. El costo de producción de biocombustibles en 2000 se situaba entre 10 y más de 20 dólares estadounidenses por gigajulios (GJ) de energía. Bajo ciertas circunstancias, se estima que en el año 2050 más del 25%

del potencial mundial tendría un costo menor a 12 dólares por GJ.

Debido a la generalizada disponibilidad de excedentes, la principal fuente para la producción de bioetanol en casi todos los países de América Latina y el Caribe es la caña de azúcar. La Argentina cuenta con un alto nivel de producción de cereales con ventajas comparativas y concentra el potencial de producción a partir de maíz, trigo y sorgo. A partir de excedentes exportables, los países podrían producir en conjunto casi 20.000 millones de litros de bioetanol por año, de los cuales un 58% corresponde a la caña de azúcar, un 22% al maíz y un 18% al trigo. Esto equivale a un porcentaje de mezcla del consumo medio actual de gasolina a nivel regional de aproximadamente un 26% (Razo y otros, 2007b).

En definitiva, América Latina y el Caribe tiene el potencial de convertirse en una región productora de biocombustibles y en algunos países como el Brasil, donde la industria del etanol ha alcanzado un alto nivel de eficiencia, ya se ha considerado ampliar las exportaciones de estos productos. Esta posibilidad depende también de las políticas que apliquen los otros socios comerciales, sobre todo los Estados Unidos y Europa. En el caso de los Estados Unidos se han identificado cerca de 200 medidas de apoyo con un costo de entre 5.000 y 7.000 millones de dólares (Banco Mundial, 2007). La producción de estos combustibles en los países desarrollados se ha podido expandir gracias a importantes barreras arancelarias y significativos programas de subsidios. En la Unión Europea, el arancel específico de importación del etanol varía entre el 40% y el 100%, pero en el caso del biodiésel este arancel es significativamente menor (6,5%) y provoca una distorsión en el mercado. Sin embargo, es posible importar etanol y otros

biocombustibles libres de aranceles desde países menos adelantados, algunos países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) o bien al amparo del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

En el caso de los Estados Unidos el arancel de nación más favorecida (NMF) para las importaciones de etanol alcanza al 2,5% y existe un recargo de 54 centavos por galón para importaciones (14,27 centavos por litro), excepto en el caso de las que provienen de los países de la cuenca del Caribe. Este recargo estará vigente hasta el 31 de diciembre de 2008, pero probablemente se extienda dada la protección que otorga a los productores de biocombustibles y de maíz. Aun con este impuesto, las exportaciones de etanol provenientes del Brasil llegan al mercado estadounidense con un precio de 2,18 dólares por galón, en comparación con el precio interno de 2,55 dólares por galón.

En el contexto de la OMC, empiezan a surgir discrepancias en esta materia, sobre todo en el marco de las negociaciones de Doha, en las que algunos biocombustibles forman parte de las negociaciones agrícolas (el bioetanol) y otros no (los combustibles biodiésel clasificados en el rubro de las industrias químicas SA 382490). Por otra parte, debido a la oposición de los países desarrollados no se ha podido incluir a los biocombustibles en la lista de bienes ambientales —como ha propuesto el Brasil— por lo que no podrían beneficiarse de las propuestas de rebajas arancelarias que los países desarrollados han promovido para esta categoría de productos. El 13 de junio de 2008 la Unión Europea anunció el inicio de investigaciones por dumping y subvenciones por parte de los Estados Unidos y, de concluir estas con medidas antidumping o derechos compensatorios, es probable que se traslade la discusión a la Organización Mundial del Comercio.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de C. Razo y otros, "Producción de biomasa para biocombustibles líquidos: el potencial de América Latina y el Caribe", *serie Desarrollo productivo*, N° 181, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007; C. Razo y otros, "Biocombustibles y su impacto potencial en la estructura agraria, precios y empleo en América Latina", *serie Desarrollo productivo*, N° 178 (LC/L.2768-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007; Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: agricultura para el desarrollo*, Washington, D.C., 2007; e *Inside US Trade*, vol. 26, N° 24, 13 de junio de 2008.

Por último, se vuelve a poner en entredicho la capacidad de la OMC para abordar la agenda internacional del futuro, en la que, entre otros temas, se destaca la relación entre las medidas de mitigación del cambio climático y el comercio, mientras no puedan resolverse los temas tradicionales del comercio. Asimismo, las reglas comerciales multilaterales quedan más rezagadas que las reglas regionales y esto hace peligrar la relevancia del sistema para sus miembros

y debilita la institución para afrontar los desafíos de una integración de miembros cada vez mayor. Incluso hoy se plantea la opción de negociar aspectos sustantivos relacionados con cuestiones comerciales en otros foros. Un ejemplo de ello es la negociación de distintos mecanismos de observancia de los derechos de propiedad intelectual, como el acuerdo comercial contra la falsificación, que la reunión del Grupo de los Ocho calificó de prioridad



para este año, y la iniciativa sobre normas que utilizarán las aduanas para lograr el cumplimiento uniforme de los derechos (SECURE), que tiene carácter no vinculante y se negocia actualmente en el marco de la Organización Mundial de Aduanas, a fin de impedir que se infrinjan los derechos de propiedad intelectual<sup>11</sup>.

En septiembre de 2008, tras diversas consultas entre miembros de la OMC, se retomaron los contactos con miras a superar el punto muerto en que quedó la reunión de julio. Los miembros de la OMC han mostrado su interés en confirmar los avances alcanzados hasta el momento,

especialmente durante el primer semestre de 2008, lo que pone de manifiesto la importancia de esos progresos. Cabe recordar que queda aún mucho camino por recorrer en las negociaciones, ya que después de acordar las modalidades, tarea aún pendiente, debería realizarse un proceso técnico de verificación y negociación adicional. Existen además ámbitos, como el de las normas y el del comercio de servicios, en los que no se han producido avances concretos. Los resultados de la Ronda de Doha deberán ser aprobados por los congresos de los países miembros de la OMC en un contexto internacional con un mayor grado de incertidumbre.

## Bibliografía

Banco Mundial (2007), *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: agricultura para el desarrollo*, Washington, D.C.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008), “Balance de temas comerciales en 2007” [en línea] <http://www.eclac.org/comercio/noticias/documentosdetrabajo/8/32098/BAL-COM2007-I.pdf>.

— (2007), *La inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2006. Tendencias 2007* (LC/G.2341-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.85.

*Inside U.S. Trade* (2008a), vol. 26, N° 22, 30 de mayo.

— (2008b), vol. 26, N° 17, 25 de abril.

— (2007a), vol. 25, N° 48, 7 de diciembre.

— (2007b), “U.S., EU set to unveil C-TPAT, AEO mutual recognition road map”, vol. 25, N° 44, November.

— (2007c), vol. 25, N° 25, 22 de junio.

— OMC (Organización Mundial del Comercio) (2008), “Proyecto revisado de modalidades para la agricultura” [en línea] [http://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/agric\\_s/chair\\_texts08\\_s.htm](http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/chair_texts08_s.htm).

*Puentes Diario de Ginebra* (2008), “La Conferencia Mini-Ministerial de la OMC escapa del colapso con propuesta de Lamy”, N° 6, 26 de julio.

Razo, Carlos y otros (2007a), “Biocombustibles y su impacto potencial en la estructura agraria, precios y empleo en América Latina”, serie *Desarrollo productivo*, N° 178 (LC/L.2768-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.104.

— (2007b), “Producción de biomasa para biocombustibles líquidos: el potencial de América Latina y el Caribe”, serie *Desarrollo productivo*, N° 181 (LC/L.2803-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.136.

<sup>11</sup> Véase [en línea] <http://www.ip-watch.org/weblog/index.php?p=1117>.





## Capítulo III

# Globalización y nuevas tendencias en el comercio internacional

### Introducción

Desde el inicio del siglo XXI se han producido intensos cambios en la economía internacional, entre los que destacan el avance del proceso de globalización, la intensidad del cambio tecnológico y la emergencia de nuevos y destacados competidores, como China y la India y, más en general, Asia y el Pacífico.

Las implicancias de estos cambios son variadas y complejas. Por ejemplo, la velocidad con que avanza la globalización financiera excede de lejos el ritmo de la economía real, haciendo que las operaciones en tiempo real sean más una característica de la economía financiera que de la producción y el comercio exterior. En tal sentido, la crisis de las hipotecas de alto riesgo en los Estados Unidos y sus efectos sobre el sistema financiero global han puesto de relieve la extrema volatilidad de esos mercados y la vulnerabilidad a que están expuestas las economías en desarrollo, incluso si mantienen una política macroeconómica ordenada y cautelosa. Pese a esta diferencia de velocidad entre lo financiero y lo real, los cambios que acontecen en la producción y el comercio siguen siendo relevantes.

En el ámbito productivo, los avances en las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), las telecomunicaciones y el transporte alteran cada vez más la frontera entre los bienes transables y los no transables y entre las manufacturas y los servicios. Esto facilita la gestación de las cadenas globales de valor, que constituyen

el arquetipo de la organización productiva del siglo XXI. Pero estos paradigmas productivos no reflejan el actual comportamiento de la mayoría de las empresas en el mundo. De hecho, autores calificados señalan que solo el 20% de las empresas existentes se ajustan a este prototipo de organización industrial (Castells, 2004). Sin embargo, se trata de empresas líderes, que van dictando las pautas en los negocios internacionales y que consiguen incorporar gradualmente algunas de esas pautas en las propias normativas del comercio internacional.

De este modo, los códigos de barras, las conexiones en línea con proveedores y distribuidores y la innovación en línea con información compartida facilitan la adecuación flexible a la demanda, a través de procesos como la externalización (*outsourcing*), la deslocalización (*offshoring*) y la contratación interna (*insourcing*). Esta cadena de valor incorpora la logística en la función de producción, con lo cual la cadena, además de la producción misma, incluye las fases de investigación y desarrollo, diseño, distribución, marketing, servicios posventa y reciclaje o eliminación del producto (Friedman, 2005).

Para participar en las cadenas globales de valor se precisan niveles internacionales de calidad, gestionados con el apoyo de servicios empresariales modernos que aseguren oportunidad y conectividad. La gradual incorporación de Internet a la gestión transforma los modelos empresariales, mejorando la productividad y la rentabilidad en sectores tradicionales y generando nuevos negocios, como las ventas en línea de servicios, o nuevos modelos de negocio, como Google o la entrega gratuita de música por Internet.

Por otra parte, en los debates globales y nacionales se abordan cada vez más los efectos ambientales y climáticos del crecimiento económico. Ha aumentado la toma de conciencia sobre estos temas y se han celebrado diversas cumbres al respecto, como las relacionadas con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. De la misma forma, se amplía el espacio político de los movimientos ambientalistas y de consumidores, particularmente en Europa, así como su influencia en la definición de parámetros en el consumo, lo que provoca efectos indirectos en el comercio internacional. Por todo ello, el ahorro energético y la preservación del medio ambiente son temas cada vez más importantes en los debates empresariales sobre innovación y competitividad. Aumentan también las exigencias de inocuidad y trazabilidad que los mercados de países industrializados imponen a la producción y el comercio internacional de productos alimenticios.

Gracias a ese debate, nadie discute ahora que exista un vínculo entre eficiencia energética, preservación ambiental y cambio climático, y las diferencias radican en la forma de abordar este desafío. El comercio internacional, como actividad global, no puede permanecer ajeno a estas inquietudes, por lo que empiezan a gestarse distintas iniciativas y teorías en esos ámbitos, que aún no se plasman en normativas multilaterales. Nos encontramos en un momento bastante particular de la historia ya que, si bien los países han reconocido la magnitud del desafío actual, aún no cuentan con un marco multilateral de gobierno al respecto y no está claro que ese marco de gobernabilidad pueda gestarse sin modificar el relacionado con temas tradicionales de comercio y finanzas.

Se aprecia pues un marcado rezago del sistema internacional de comercio multilateral frente a la intensidad del cambio tecnológico, por una parte, y, por otra, frente a iniciativas unilaterales normalmente respaldadas por la nueva estructura de actores empresariales que se viene gestando y que en muchas ocasiones es más relevante o tiene mayor capacidad de incidencia en los temas comerciales que los propios gobiernos de los países industrializados. La interacción mencionada —que podríamos simplificar como desarrollo tecnológico y empresarial, por un lado, e incorporación de nuevos temas y nuevas instituciones, por otro— es muy compleja ya que combina requisitos que van emergiendo del propio avance tecnológico, como la certificación de calidad,

con modelos de negocio basados en el cambio tecnológico, que pretenden limitar la competencia y proteger negocios privados, como ocurre con ciertas exigencias de certificación vinculadas a determinados laboratorios y empresas.

El límite entre el avance tecnológico, la creación de nuevas agencias e instituciones y el proteccionismo es muy fino y puede traspasarse con facilidad, particularmente si los países en desarrollo no cuentan con una capacidad técnica que les permita diferenciar los cambios propios del avance de la modernidad, a los que habría que adecuarse, de aquellos que no corresponden más que a formas novedosas de negocios privados que pueden limitar la competencia o estimular el proteccionismo.

A continuación, se examinan varios de los nuevos temas que emergen con el avance de la globalización y el cambio tecnológico y organizacional, o con la presencia de nuevas amenazas a la convivencia internacional, como el terrorismo. El análisis parte con el examen de las normativas sobre seguridad en el comercio, que han adquirido un gran relieve después de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos. Continúa con la discusión sobre el establecimiento de normas privadas en el comercio, que son de aplicación voluntaria pero que pueden afectar las condiciones de competitividad de los países, entre las que destacan las buenas prácticas agrícolas, las certificaciones de inocuidad, las normas ISO y las certificaciones de calidad. Posteriormente, se documenta el debate sobre políticas públicas en los Estados Unidos y la Unión Europea respecto del vínculo existente entre comercio y trabajo, por un lado, y comercio y cambio climático, por otro. El análisis no es exhaustivo y coloca el énfasis en aquellos aspectos que más pueden impactar en la evolución del comercio exterior de América Latina y el Caribe.

Las normas sobre seguridad comercial que promueven unilateralmente algunos países o que están siendo recomendadas por organismos multilaterales, como la Organización Mundial de Aduanas, ejercen fuertes presiones para lograr mejoras institucionales y de operación en toda la cadena comercial. Asimismo, el papel regulador de las principales corporaciones privadas en lo referente a la calidad de los productos y las políticas públicas que pueden adoptarse en las principales economías industrializadas sobre los vínculos entre comercio y trabajo, y entre comercio y cambio climático, ejercen presiones adicionales sobre la competitividad de los países de la región y pueden transformarse en barreras no reguladas por las disciplinas internacionales del comercio. Por lo tanto, América Latina y el Caribe ha de seguir de cerca estos acontecimientos y desarrollar la capacidad técnica y negociadora necesaria para acceder a las oportunidades que ofrecen la globalización y el cambio tecnológico con miras a elevar los niveles de competitividad e innovación y evitar las amenazas del nuevo proteccionismo del siglo XXI.

## A. Seguridad en el comercio internacional

La seguridad, garantía que un exportador o transportista puede ofrecer, ha cobrado gran fuerza en los últimos años, sobre todo debido a dos fenómenos coetáneos que en principio no están relacionados, pero que se enmarcan en los parámetros internacionales actuales.

En primer lugar, existe una creciente preocupación por la inocuidad de los alimentos y por la posible contaminación accidental que ha producido serios incidentes desde la década de 1990<sup>1</sup>. Esto se debe principalmente a un fenómeno objetivo: el incremento de la incidencia de estas enfermedades en muchos países y otro subjetivo: muchos agentes patógenos de enfermedades transmitidas por los alimentos (ETA) son considerados nuevos por tratarse de microorganismos recién descubiertos o por desconocerse que los alimentos podían ser su vehículo de transmisión (OMS, 2002).

“La cadena alimentaria ha experimentado cambios rápidos e importantes en los últimos 50 años hasta hacerse muy compleja e internacional. Aunque en conjunto la inocuidad de los alimentos ha mejorado de forma espectacular, los avances son irregulares y muchos países sufren con frecuencia brotes de enfermedades transmitidas a través de alimentos contaminados por microorganismos, sustancias químicas y toxinas. El comercio transfronterizo de alimentos contaminados eleva las probabilidades de que los brotes se propaguen. A ello se añade que la aparición de nuevas enfermedades transmitidas por alimentos suscita gran inquietud, como ocurrió con la identificación de la nueva variante de la enfermedad de Creutzfeldt-Jakob (vCJD) asociada a la encefalopatía espongiforme bovina (EEB)” (OMS, 2007b).

En segundo lugar, los atentados del 11 de septiembre de 2001 marcaron un quiebre en la política exterior de varios países, siendo el de los Estados Unidos el caso más notorio. Los ataques a las Torres Gemelas y al Pentágono hicieron que el terrorismo (sobre el que no existe una definición consensuada hasta el momento) pasara a ocupar

un lugar central en las relaciones internacionales, afectando de este modo el marco normativo del comercio.

Cuando la política internacional cambia, también cambian las variables comerciales que en ella intervienen y se vuelve imperativo adoptar medidas que garanticen que la cadena internacional de suministro no se utilice con fines terroristas. Esto desembocó en la creación de la Asociación aduanera y comercial contra el terrorismo (C-TPAT) en los Estados Unidos (2002), en el programa de Operador Económico Autorizado (OEA) de la Organización Mundial de Aduanas (2005) y en el programa Socios para la Protección del Canadá, entre otras iniciativas emprendidas por distintos países con un mismo objetivo: asegurar la cadena de suministro<sup>2</sup>.

Un aspecto relevante que enfrenta al C-TPAT de los Estados Unidos y al OEA de la Organización Mundial de Aduanas es que esas iniciativas no son totalmente compatibles. La primera tiene un carácter unilateral: las empresas privadas solicitan al Gobierno estadounidense el ingreso al programa, cumpliendo con los requisitos que este dispone y recibiendo los respectivos beneficios. La segunda, en cambio, es una iniciativa multilateral, cuya implementación depende de la voluntad de los Estados y, una vez acordada, son estos los que imponen los requisitos y beneficios específicos que recibirán los operadores privados. Por el momento, los Estados Unidos no han logrado que los operadores de la C-TPAT sean reconocidos como operadores económicos autorizados por parte de la Unión Europea. Esta disparidad de opciones con dos socios relevantes para la región sugiere que la política pública debería tener un rol orientador importante, guiando y apoyando a los empresarios, particularmente a los pequeños y medianos exportadores, facilitando información y coordinando iniciativas público-privadas que permitan decidir cuidadosamente qué medidas impulsar y qué tipo de acuerdos de reconocimiento mutuo concretar.

De esta forma, en los últimos seis años hemos sido testigos de la existencia de un escenario internacional propicio para la implementación de medidas orientadas

<sup>1</sup> Si bien resulta difícil cuantificar los incidentes causados por las enfermedades transmitidas por los alimentos, se sabe que solo en 2005 se han registrado 1,8 millones de fallecimientos a causa de enfermedades diarreicas, la gran mayoría de las cuales es atribuible a la contaminación de los alimentos o el agua potable. En los países industrializados, el porcentaje de la población que sufre cada año enfermedades transmitidas por los alimentos se estima en más del 30% (OMS, 2007a).

<sup>2</sup> El programa de Operador Económico Autorizado ya ha sido implementado por Australia, China, el Japón, Malasia, Nueva Zelandia, la Región Administrativa Especial de Hong Kong, la República de Corea, Singapur y la Unión Europea.

a garantizar la seguridad de las cargas internacionales, buscando evitar que estas se conviertan en un medio de transmisión accidental de enfermedades o de transporte de armamentos, componentes de armamentos o agentes biológicos, químicos o radioactivos que se puedan utilizar con fines contrarios a la paz y seguridad de los Estados y de sus ciudadanos.

Estos dos factores de creciente importancia son de naturaleza muy distinta y tradicionalmente llevaron a la adopción de medidas muy variadas. No obstante, los nuevos programas de seguridad en el comercio tienden a extenderse y a considerar el estado de la carga a lo largo de toda la

cadena de suministro, asegurando no solo su integridad sino también su correcto tratamiento y trazabilidad. Este nuevo concepto se afianza sobre el supuesto de que “la seguridad de la cadena de transporte es siempre igual a la del eslabón más débil” (CCE, 2003).

A fin de simplificar el análisis, este se reducirá a la explicación del programa de Operador Económico Autorizado, según se ha implementado en la Unión Europea, y de la Asociación aduanera y comercial contra el terrorismo en los Estados Unidos, ya que esos dos mercados acapararon en el trienio 2005-2007 más del 60% de las exportaciones de bienes de América Latina y el Caribe.

## 1. La Asociación aduanera y comercial contra el terrorismo<sup>3</sup>

La Asociación aduanera y comercial contra el terrorismo comenzó a funcionar a mediados de 2002 como una asociación entre aduanas y empresas importadoras, ofreciendo un rápido ingreso de las mercaderías a los Estados Unidos a cambio de la protección de los contenedores de carga contra actos terroristas. Con este mecanismo, los importadores miembros buscan garantizar la seguridad de las mercaderías desde la fábrica hasta el destino final. En octubre de 2006, la ley de seguridad y responsabilidad para cada puerto dio al programa un sólido fundamento jurídico nacional. De esta forma, los Estados Unidos conceden unilateralmente certificaciones en el marco de un régimen respaldado por su propia legislación nacional, que ofrece a cambio diversos beneficios para los importadores, entre los que destacan menores controles y mayores facilidades de ingreso de la mercadería.

En sus inicios el programa contaba únicamente con siete miembros (CBP, 2004); posteriormente, se fue ampliando hasta llegar a cubrir cerca del 40% de las importaciones de los Estados Unidos a mediados de 2005, estimándose que a mediados de 2007 abarcaría más del 60%. Con esta

iniciativa se espera limitar la amenaza terrorista de utilizar contenedores para transportar bombas, armas de destrucción masiva, armas biológicas o químicas y componentes para el ensamblaje de armas (Hong Kong Trade Development Council, 2005; BancoMext, 2007).

La Asociación aduanera y comercial contra el terrorismo tiene cuatro metas que apuntan a aumentar la seguridad y eficacia en las fronteras: i) garantizar el aumento de la seguridad de los miembros en la cadena de suministro; ii) proporcionar incentivos y beneficios para acelerar el flujo de mercaderías dentro del sistema; iii) incorporar los principios del programa a la comunidad internacional a partir de la cooperación y la coordinación, y iv) brindar apoyo a otras iniciativas y programas del Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos.

Para ser miembro de la Asociación aduanera y comercial contra el terrorismo es necesario cumplir con diversos requisitos que varían de acuerdo con la actividad del operador y que, en términos generales, se dividen en las categorías señaladas en el cuadro III.1.

Cuadro III.1  
REQUISITOS GENERALES DE LA ASOCIACIÓN ADUANERA Y COMERCIAL CONTRA EL TERRORISMO<sup>a</sup>

Procedimientos	Infraestructura	Personal
1) Procedimientos apropiados para protegerse del material no declarado	5) Integridad física de los medios de transporte	8) Entrevistas, investigación de antecedentes de empleo
2) Procedimientos para denegar el acceso a las instalaciones	6) Edificios y patios ferroviarios construidos con materiales que resistan el ingreso ilegal	9) Capacitación en materia de seguridad y entrenamiento para reconocer conspiraciones internas
3) Procedimientos escritos para evaluar a los socios comerciales	7) Sistemas de información protegidos por contraseñas personales, cambiantes y con control de acceso apropiado	
4) Envío, por una vía segura, de manifiestos completos, legibles y precisos a la aduana antes del arribo		

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Alvarez, “C-TPAT y AEO: Las nuevas vías del comercio internacional”, *Boletín FAL*, N° 258, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero de 2008.

<sup>a</sup> El listado no es taxativo y responde a un resumen de las exigencias generales de la Asociación.

<sup>3</sup> Para obtener más detalles de los programas, véase Alvarez (2008).



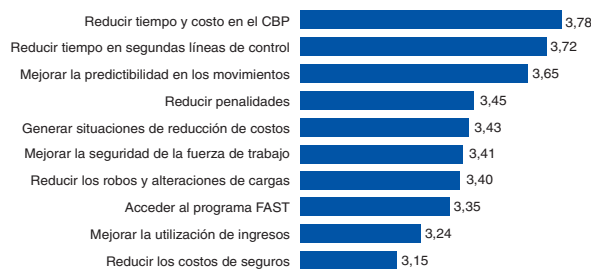
Los postulantes que deseen operar dentro del sistema se clasificarán de acuerdo con los tres grados de la Asociación aduanera y comercial contra el terrorismo, que comportan distintos beneficios:

- Grado 1 (solo certificados): se requieren entre cinco y ocho veces menos exámenes que los que debe afrontar un postulante que no es miembro.
- Grado 2 (validados): se requieren aún menos exámenes, y cuando estos son necesarios, el contenedor se adelanta al principio de la fila.
- Grado 3: no se requiere ningún examen de seguridad regular y las inspecciones aleatorias son infrecuentes.

En 2007 el Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos realizó una encuesta entre los miembros de la Asociación aduanera y comercial contra el terrorismo y les pidió, entre otras cosas, que puntuaran los beneficios potenciales del programa de acuerdo con su gravitación al momento de adoptar la decisión de incorporarse. De esta consulta se dedujo que el mayor

beneficio que el programa otorga a sus miembros es reducir los tiempos y costos de liberación de una carga por parte del Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza (véase el gráfico III.1).

Gráfico III.1  
**BENEFICIOS POTENCIALES**  
(Escala de cuatro puntos)



Fuente: Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos (CBP), "Cost/Benefit Survey" [en línea] [www.cbp.gov](http://www.cbp.gov), agosto de 2007.

## 2. El Operador Económico Autorizado (OEA)

La Organización Mundial de Aduanas creó el Operador Económico Autorizado (OEA) en 2005, dentro del Marco normativo para asegurar y facilitar el comercio mundial (SAFE). El programa consiste en una serie de lineamientos que las aduanas deben exigir a los operadores, con objeto de mejorar la seguridad en la cadena de suministro, reduciendo así los riesgos de manipulación malintencionada y accidentes que puedan poner en peligro las cargas de cualquiera tipo. Si bien esta iniciativa está impulsada por un organismo internacional, su implementación es voluntaria y corre por cuenta de los Estados que decidan acogerse a ella, quienes definen los requisitos y beneficios del programa con arreglo a los parámetros establecidos. No obstante, el objetivo final es facilitar el intercambio comercial, a través del reconocimiento mutuo de operadores económicos autorizados, a fin de que los operadores certificados por la aduana de un país tengan acceso fluido a un tercer mercado que reconozca dicha certificación.

A partir del 1º de enero de 2008, las empresas que lo deseen pueden solicitar un certificado de Operador Económico Autorizado en la Unión Europea. Lo que se pretende es que esta certificación se convierta en uno de los pilares de la nueva política aduanera comunitaria a fin

de superar los controles tradicionales, incrementando el papel de las aduanas en materia de seguridad<sup>4</sup>.

Las orientaciones para el establecimiento del Operador Económico Autorizado en la Unión Europea se encuentran comprendidas en el documento *Operador Económico Autorizado: orientaciones*, en el que se establece quiénes son considerados operadores de la cadena de suministro internacional y cuáles son sus responsabilidades (Comisión Europea, 2007)<sup>5</sup>.

A los postulantes se les asignará una de las tres clasificaciones de Operador Económico Autorizado con sus correspondientes ventajas:

- Simplificación aduanera: a) mayor facilidad para beneficiarse de las simplificaciones aduaneras<sup>6</sup>; b) menor número de controles físicos y documentales;

<sup>4</sup> Según explica Juan José Blanco, director del área de Aduanas e Impuestos Especiales de KPMG (*Expansión*, 2007).

<sup>5</sup> El documento considera como operadores de la cadena de suministro a fabricantes, exportadores, transitarios, depositarios, agentes de aduanas, transportistas e importadores.

<sup>6</sup> Artículo 14 ter, apartado 1 del Código Aduanero Comunitario modificado (DACA): "Si el titular de un certificado OEA solicita una o varias de las autorizaciones [...], las autoridades aduaneras no reexaminarán las condiciones que ya hayan sido examinadas para la concesión del certificado OEA."

- c) tratamiento prioritario en caso de ser seleccionado para una inspección y d) posibilidad de solicitar que la inspección se lleve a cabo en un lugar específico.
- Protección y seguridad: a) posibilidad de acogerse a la notificación anticipada; b) requisitos reducidos de aportación de datos para las declaraciones sumarias de entrada y salida; c) menor número de controles físicos y documentales; d) tratamiento prioritario

en caso de ser seleccionado para una inspección y e) posibilidad de solicitar que la inspección se lleve a cabo en un lugar específico.

- Simplificación aduanera y protección y seguridad: gozará de todas las ventajas de las dos categorías anteriores.

En la tercera parte del documento (véase el cuadro III.2) se establecen los requisitos específicos para cada tipo de agente en cada certificado.

Cuadro III.2  
REQUISITOS DEL OPERADOR ECONÓMICO AUTORIZADO DE LA UNIÓN EUROPEA

Procedimientos	Infraestructura	Empresa
1) Aduaneros	7) Volumen de actividad	16) Estadísticas de aduanas
2) Relativos a la copia de seguridad y a la recuperación normal y de emergencia de archivos	8) Flujo de mercancías	17) Historial de cumplimiento
3) Sistema contable	9) Entrada o acceso a las instalaciones	18) Solvencia financiera
4) Sistema de control interno	10) Seguridad física	19) Seguridad
5) Seguridad de la información: protección de los sistemas informáticos y de seguridad de la documentación	11) Unidades de carga	20) Requisitos no fiscales
6) Logísticos	12) Mercancías entrantes	21) Requisitos de seguridad impuestos a los socios comerciales extranjeros
	13) Almacenamiento de mercancías	22) Seguridad del personal
	14) Producción de mercancías	23) Servicios exteriores
	15) Carga de mercancías	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Comisión Europea, *Operadores Económicos Autorizados: orientaciones* (TAXUD/2006/1450), Bruselas, 2007.

El Operador Económico Autorizado presenta algunas ventajas respecto de la Asociación aduanera y comercial contra el terrorismo y otras iniciativas de igual índole. La primera es la referida a su vocación universal ya que no está orientado solo a la Unión Europea (o a cualquier otro Estado que ya la implemente), sino que surge desde el propio seno de la Organización Mundial de Aduanas y otorga a cada Estado la libertad de implementarlo de distinta manera, dentro del marco establecido por esta Organización. En segundo lugar, debido a que los países están llamados a efectuar acuerdos de reconocimiento mutuo de sus programas nacionales, cada programa se

adaptará a las necesidades de cada país y facilitará a sus operadores el ingreso a otros mercados, aumentando el nivel de seguridad de la cadena de suministro internacional. Por último, si bien el Operador Económico Autorizado debe ser compatible con otros programas, al tratar de compatibilizar sus certificaciones con las de la Asociación aduanera y comercial contra el terrorismo han surgido algunos inconvenientes ante ciertos requisitos que son determinantes en uno y no se encuentran comprendidos en el otro, como la solvencia financiera en el caso del Operador Económico Autorizado (*Inside U.S. Trade*, 2007b).

### 3. Las implicancias de política y de costos

El cumplimiento de las nuevas vías del comercio va acompañado de nuevos costos ya que la obtención y el mantenimiento de las certificaciones generan erogaciones y acarrear modificaciones en los procesos productivos y en los procedimientos, que deben sufrir constantes adaptaciones y modernizaciones.

Calcular estos costos no es tarea fácil porque varían de acuerdo con las condiciones previas de la empresa y el nivel de certificación solicitado. Si bien el programa del Operador Económico Autorizado de la Unión Europea es más reciente, la Asociación aduanera y comercial contra el terrorismo lleva más de cinco años en funcionamiento

y el Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de los Estados Unidos ya ha realizado una encuesta entre los miembros para conocer su opinión sobre el programa (véase el cuadro III.3).

En el cuadro III.3 se observa que más de la mitad de las empresas (en siete de nueve áreas) no necesitó incurrir en gastos de implementación, salvo en las áreas más sensibles del programa (seguridad física y conocimiento interno y entrenamiento). Este tipo de medidas puede acarrear efectos

negativos para los pequeños y medianos productores que, si no logran cumplir con los requisitos de los programas, se arriesgan a perder mercados por falta de competitividad frente a quienes ya cuentan con los beneficios de los programas e ingresan sus mercaderías no solo más rápido, sino con mayores garantías de seguridad. De esta forma, la competitividad de los productos ya no se encuentra solo en los precios y en la calidad, sino que la variable de seguridad empieza a tener cada vez más peso.

Cuadro III.3  
PROMEDIO DE COSTOS ANUALES PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y EL MANTENIMIENTO DEL PROGRAMA  
DE LA ASOCIACIÓN ADUANERA Y COMERCIAL CONTRA EL TERRORISMO

Área específica de la Asociación aduanera y comercial contra el terrorismo	Implementación		Mantenimiento	
	Empresas que incurrieron en gastos (en porcentajes)	Gasto medio (en dólares)	Empresas que incurrieron en gastos (en porcentajes)	Gasto medio (en dólares)
Seguridad física	57,2	38 471	47,5	13 141
Conocimiento interno y entrenamiento	52,3	9 192	45,0	4 945
Salario del personal	45,2	32 986	36,3	28 454
Seguridad de la carga	43,7	18 443	41,4	7 110
Procedimientos de seguridad del personal	43,2	11 643	33,1	5 437
Sistema de identificación	41,7	9 681	35,8	6 241
Procedimientos de monitoreo del personal	35,8	7 079	33,1	3 723
Sistemas de comunicación electrónica y base de datos	33,7	24 303	34,4	8 752
Seguridad del personal	19,7	35 682	22,4	40 441
Total de gasto medio anual		187 480		118 244

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Alvarez, "C-TPAT y AEO: Las nuevas vías del comercio internacional", *Boletín FAL*, N° 258, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero de 2008.

#### 4. Los efectos en América Latina y el Caribe

Con el establecimiento de estos programas los costos de seguridad han registrado un considerable aumento. Esta nueva variable no debe considerarse un acontecimiento efímero sino parte de los costos fijos de las empresas, y su peso en el acceso a mercados sofisticados puede aumentar.

El sector público de América Latina y el Caribe se enfrenta a una nueva decisión de política pública: aunque los programas aquí analizados se pongan en práctica, no plantean requerimientos obligatorios y, por tanto, el papel que jueguen los sectores público y privado será decisión de cada país. Por ejemplo, los Estados de la región podrían aducir que las empresas privadas pueden optar por cumplir o no con estos requerimientos y que el sector público solo debe ocuparse de los puertos que no se encuentren concesionados. Por otra parte, si se ayuda a los operadores a obtener este tipo de certificaciones, no

solo puede asegurarse la estabilidad de las exportaciones (desde la variable de la seguridad), sino que también puede ampliarse significativamente la competitividad de los productos locales, estimulando un mayor crecimiento de la producción interna.

Si bien estos programas establecen fundamentalmente requisitos que debe cumplir el sector privado, el sector público puede jugar también un papel relevante en la reducción de los costos regulatorios, de coordinación y de información, y facilitar así el comercio, ya que la proliferación de datos, programas y estándares puede complicar las decisiones que deben adoptar los pequeños y medianos empresarios. El sector público podría coordinar esfuerzos, procesar la información y entregar a los exportadores líneas claras de orientación que estos podrían evaluar.

Existen ciertamente vacíos regulatorios en el comercio internacional, en actividades donde la política pública puede generar bienes públicos al reducir las asimetrías de información y mejorar la coordinación entre los actores económicos, facilitando de ese modo sus avances en materia de competitividad. Este es un ámbito típico para concertar esfuerzos regionales en iniciativas de facilitación y ayuda al comercio, gracias al establecimiento de sinergias entre los gobiernos y las organizaciones empresariales de la región, compartiendo tanto la información sobre terceros mercados como la relacionada con los pasos que se van dando en cada

país, a fin de conformar posturas más coordinadas. A este respecto, cabe señalar que la región enfrenta un importante desafío y, a la vez, una gran oportunidad para la cooperación. En efecto, los acuerdos de reconocimiento mutuo con los principales socios comerciales pueden ser abordados de manera individual por los países o de un modo más coordinado. Es evidente que si América Latina y el Caribe logra aunar estándares y concretar una red de acuerdos internos en este tema, podría mejorar su posición negociadora frente a sus principales socios e impulsar al mismo tiempo su propio comercio intrarregional.

---

## B. Evolución y naturaleza jurídica de las normas privadas

---

### 1. El papel regulador del sector privado<sup>7</sup>

Los estándares voluntarios de calidad han aumentado en términos de cantidad y de exigencias, con miras a lograr la inocuidad de los productos y el compromiso con valores éticos empresariales relacionados con la protección ambiental y con los derechos laborales, entre otros<sup>8</sup>.

Es sabido que para participar en las cadenas globales de valor se precisan estándares internacionales de calidad, gestionados con el apoyo de servicios empresariales modernos que aseguren conectividad, oportunidad y ganancias en la productividad. En ese sentido, el cumplimiento de estas normas privadas y voluntarias de calidad puede facilitar el acceso a segmentos más rentables de esas cadenas. Sin embargo, en ocasiones, la propia certificación de la calidad puede transformarse en un atractivo negocio, desligándose relativamente del objetivo inicial de contribuir al predominio de localidad en toda la cadena de valor. En efecto, debido a la

proliferación de normas privadas, particularmente en el sector alimentario, y a su creciente requerimiento en los mercados, los exportadores tienen dificultades para cumplir con las nuevas exigencias. Ello genera crecientes demandas a las consultoras internacionales, en un mercado poco transparente, en el que predominan servicios de calidad poco competitivos con marcadas barreras a la entrada. En ese sentido, preocupa el hecho de que normas que parten siendo privadas y voluntarias, originadas en grandes consorcios internacionales, tiendan a imponerse en los mercados internacionales, bien por su gradual multilateralización de facto o por su gran incidencia en mercados clave. En ambos casos, la competitividad de los exportadores se va deteriorando, ya que aparece un factor adicional de desnivelación en la competencia internacional al tener que hacer frente, por ejemplo, a estándares de inocuidad y trazabilidad que en los mercados de destino son financiados por la política pública o por variantes del proteccionismo agrícola.

En algunos casos, los gobiernos adoptan las exigencias de calidad del sector privado y toman la iniciativa de normalizar el tema en una tendencia que no solo estimula una regulación por parte del Estado, sino que también influye en el carácter voluntario que estos requerimientos privados deberían tener. En la práctica, estos requerimientos se pueden tornar obligatorios, lo que implica, por ejemplo, la necesaria adaptación de la producción de alimentos a las

<sup>7</sup> Para mayor información, véase Salles de Almeida (2008).

<sup>8</sup> El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC distingue entre los reglamentos técnicos de aplicación obligatoria y las normas de aplicación voluntaria que elaboran las entidades públicas o privadas. Este trabajo se refiere a las normas acordadas por entidades privadas que son de aplicación voluntaria, utilizándose indistintamente el término norma y estándar. El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC no distingue entre medidas de aplicación obligatoria y voluntaria, lo que ha generado especulaciones no resueltas acerca de si este Acuerdo cubre o no algunas medidas adoptadas por entidades privadas.

normas. Como consecuencia, el sector agropecuario, y sobre todo el agroexportador, se ha visto obligado a adaptarse a una gran cantidad de requerimientos, tanto públicos como privados (véase el cuadro III.4).

Entre los factores que influyen en el papel regulador del sector privado se destacan la necesidad de una gestión profesional de la cadena alimentaria (“de la granja a la mesa”) y la influencia de las multinacionales. En este sentido, las grandes empresas multinacionales del sector de los alimentos han intensificado, tanto de forma conjunta como aislada, la tendencia hacia la

inversión en buenas prácticas agrícolas y la obtención de certificaciones de inocuidad. También influyen la concentración de los canales de distribución en los mercados importadores y la creación de asociaciones o alianzas de empresas que intervienen en un determinado sector o actúan en una etapa similar de la cadena alimentaria, como las asociaciones de empresas que operan en el comercio minorista. De esta forma, se coordina mejor la adecuación masiva de los proveedores a las certificaciones y los estándares recomendados por las asociaciones.

Cuadro III.4  
**ALGUNAS NORMAS QUE INCIDEN EN LOS PRINCIPALES PRODUCTOS DE EXPORTACIÓN DE LA REGIÓN <sup>a</sup>**

Producto	Normas del sector privado (voluntarias)	Normas del sector público (obligatorias)
Carnes	EUREP-GAP SQF 1000/2000 BRC ISO 9000, ISO 14000 (medio ambiente) ISO 22000 (inocuidad de los alimentos) Denominación de origen Identificación geográfica	Análisis de peligro en puntos críticos de control (APPCC) Buenas prácticas agrícolas Buenas prácticas de manufactura Trazabilidad Certificados sanitarios
Pescados y mariscos	Buenas prácticas de acuicultura (Best Aquaculture Practices Standards, Codes of Practice for Responsible Shrimp Farming, ambos del Aquaculture Certification Council) “Naturland Standards for Organic Aquaculture” (acuicultura orgánica)	APPCC Buenas prácticas agrícolas Buenas prácticas de manufactura Trazabilidad USDA Organic (producción orgánica) Certificados sanitarios
Frutas	Comercio justo Protocolos éticos EUREP-GAP SQF 1000/2000 IFOAM, ISO 65, otros (producción orgánica) ISO 9000, ISO 14000 (medio ambiente) ISO 22000 (inocuidad de los alimentos) Denominación de origen Identificación geográfica	APPCC (Jugos) Trazabilidad Sistema de producción integrado de frutas Buenas prácticas agrícolas Buenas prácticas de manufactura Certificados sanitarios Protocolo FDA Bioterrorismo (Estados Unidos) USDA Organic (producción orgánica)
Cereales y oleaginosas	IFOAM, ISO 65, otros (producción orgánica) ISO 9000, ISO 14000 (medio ambiente) ISO 22000 (inocuidad de los alimentos) Buenas prácticas de manufactura	Etiquetado Identificación preservada Organismos genéticamente modificados Trazabilidad Buenas prácticas agrícolas (residuos) Buenas prácticas de manufactura Sanidad certificada Protocolo FDA Bioterrorismo (Estados Unidos) USDA Organic (producción orgánica)
Alimentos procesados	Comercio justo Producción orgánica ISO 9000, ISO 14000 (medio ambiente) ISO 22000 (inocuidad de los alimentos) BPM BRC Protocolos éticos Denominación de origen Identificación geográfica	Etiquetado Identificación de organismos genéticamente modificados Trazabilidad Buenas prácticas de manufactura Protocolo FDA Bioterrorismo (Estados Unidos) APPCC

**Fuente:** Juliana Salles de Almeida, “Normas privadas: el nuevo desafío de las exportaciones de los países en desarrollo”, *serie Comercio internacional*, N° 85 (LC/L.2861-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.06.

<sup>a</sup> Normas exigidas en los Estados Unidos y Europa.



## 2. El papel del sector privado en los sistemas de inocuidad y calidad más destacados en la actualidad

Las prácticas de producción y gestión empresarial de los alimentos han hecho que varias instituciones públicas y privadas preocupadas por la inocuidad y la sostenibilidad de la producción comenzaran a promover conceptos e instrumentar programas sobre buenas prácticas agrícolas y buenas prácticas de manufactura junto con los distintos actores de la cadena agroalimentaria. Las buenas prácticas agrícolas son las acciones en el ámbito de la producción, el procesamiento y el transporte de productos de origen agropecuario, orientadas a asegurar la inocuidad del producto y la protección del medio

ambiente y del personal que trabaja en la explotación. En el caso de los productos pecuarios, se incluye también el bienestar animal<sup>9</sup>.

En el cuadro III.5 se presenta una lista ilustrativa de los temas incluidos en los principales códigos de buenas prácticas. El sector privado promueve cada vez más la utilización de las buenas prácticas agrícolas por medio de códigos oficiosos de prácticas e indicadores elaborados por procesadores y vendedores de alimentos al por menor como respuesta a la nueva demanda de los consumidores, que exigen alimentos sanos y producidos de manera sostenible.

Cuadro III.5  
PRINCIPALES TEMAS INCLUIDOS EN LOS CÓDIGOS DE BUENAS PRÁCTICAS

Buenas prácticas agrícolas	Buenas prácticas de manufactura
Condiciones de cultivo y manejo	Edificios e instalaciones
Instalaciones	Uso y manejo del agua
Control de plagas	Manejo de basuras y residuos
Aseguramiento de calidad	Higiene en la elaboración
Higiene alimentaria	Personal (capacitación, educación y aseo)
Uso y manejo del agua	Equipos y utensilios (limpieza y saneamiento)
Manejo responsable de agroquímicos y fertilizantes	Enfriamiento, lavado y desinfección
Uso de abonos orgánicos	Controles de producción y proceso (control sanitario)
Control de vectores y plagas	Recepción, acondicionamiento y empaque
Personal (condiciones de trabajo y bienestar y salud de los trabajadores)	Control de plagas en empaques
Cosecha	Condiciones para el almacenamiento
Manejo de basuras y residuos	Etiquetado
Medidas de protección ambiental	Mantenimiento de documentos y registros
Trazabilidad	Distribución (operaciones de recepción, transporte)
Mantenimiento de documentos y registros	
Transporte	

**Fuente:** Juliana Salles de Almeida, "Normas privadas: el nuevo desafío de las exportaciones de los países en desarrollo", *serie Comercio internacional*, N° 85 (LC/L.2861-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.06.

El código de buenas prácticas EurepGAP, creado por el sector de minoristas europeos, es el más difundido y aplicado, y su capítulo dedicado a frutas y hortalizas es uno de los más empleados en la Argentina y Chile. Esta normativa privada se ha convertido en una importante base de referencia internacional para garantizar la inocuidad de los alimentos y la alta calidad constante de los productos hortofrutícolas. El protocolo EurepGAP ha reemplazado o asimilado diversas normas regionales para grupos de productos y minoristas, y ha integrado las exigencias reglamentarias sobre el sistema de análisis de peligro en puntos críticos de control (APPCC) y los niveles máximos de residuos y la trazabilidad.

El USGAP, el JapanGap y el ChinaGap también se suman a los códigos de buenas prácticas de acuicultura creados por organizaciones privadas que establecen directrices para difundir prácticas sostenibles desde el punto de vista ambiental, económico y social, y garantizar

<sup>9</sup> La FAO ha elaborado una definición que señala que la adopción de buenas prácticas agrícolas "consiste en la aplicación del conocimiento disponible a la utilización sostenible de los recursos naturales básicos para la producción, en forma benévola, de productos agrícolas alimentarios y no alimentarios inocuos y saludables, a la vez que se procuran la viabilidad económica y la estabilidad social" (FAO, 2006).

la inocuidad, calidad y trazabilidad de los alimentos<sup>10</sup>. Algunas multinacionales también han adoptado sus propios códigos de buenas prácticas, como en el caso de la Iniciativa Agrícola Sostenible emprendida en 2001

por Nestlé, Unilever y Danone, que pretende garantizar condiciones de vida dignas para los agricultores, respetando el medio ambiente y asegurando prácticas de trabajo social responsable.

### 3. La evolución de las buenas prácticas en América Latina

Las cámaras de comercio han aunado esfuerzos con las asociaciones de productores y exportadores de productos agrícolas de varios países de la región para lanzar iniciativas de buenas prácticas agrícolas aplicables a varios sectores. Estas iniciativas han avanzado más en países donde la exportación de alimentos y frutas no solo es relevante sino que compite con los estándares internacionales más elevados. En la Argentina, más de 40 entidades crearon el Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina, a cargo de la publicación del manual de buenas prácticas agrícolas<sup>11</sup>. En Chile existe la Comisión Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas, formada por entidades privadas con el objetivo de asesorar al Ministerio de Agricultura en la formulación de políticas destinadas a incorporar el concepto de buenas prácticas agrícolas en los procesos productivos agropecuarios<sup>12</sup>. Esta entidad ha creado su propio código de buenas prácticas agrícolas inspirado en las recomendaciones del EurepGAP.

Chile es uno de los países que más atención ha prestado al tema y ha confeccionado más códigos de buenas prácticas que ningún otro país de la región, siendo un caso interesante de lo que representa la articulación público-privada en la elaboración de este tipo de manuales<sup>13</sup>.

Otra iniciativa de gran importancia comercial es el ChileGAP, un programa creado por la Federación de Productores de Frutas de Chile (FEDEFruta) que, tras un largo proceso de análisis y auditorías a cargo de entidades extranjeras acreditadas, logró que su certificación fuera aprobada como equivalente del EurepGAP<sup>14</sup>.

México ha elaborado varias iniciativas destinadas a implementar el MexicoGAP, al tiempo que el Uruguay ha iniciado el proceso de homologación del Programa de Carne Natural Certificada, que incluye carne vacuna y ovina, con el protocolo IFA de EurepGAP. Por su parte, los productores argentinos ya cuentan con una larga historia de buenas prácticas respecto de la utilización eficiente y racional de controles fitosanitarios y fertilizantes, siembra directa y uso racional del suelo (Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina, 2005).

En la Argentina existen tres importantes resoluciones de alcance nacional sobre buenas prácticas agrícolas: la 71/99 de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA), la 530/01 del Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA) (para productos aromáticos) y la 510/02 también del SENASA (para productos frutícolas). Como ocurre en varios países de la región, el articulado de estas resoluciones es semejante al del Código EurepGAP. En otro orden, cabe señalar dos proyectos normativos que tienden a establecer la obligatoriedad de las buenas prácticas agrícolas: el primero es un proyecto presentado por el Instituto Nacional de Alimentos sobre implementación de estas prácticas para frutas, hortalizas y productos aromáticos, y el segundo es un proyecto de inclusión de estas prácticas para productos apícolas en el Código Alimentario Argentino<sup>15</sup>. Estos hechos evidencian la presión que ejercen las normas privadas sobre los gobiernos.

En el Brasil, la Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA), vinculada al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Abastecimiento, ha jugado un papel central en la difusión y capacitación de los diferentes segmentos agropecuarios en técnicas de buenas

<sup>10</sup> Algunos de los principios que guían estos códigos de buenas prácticas son: i) operación sostenible a largo plazo con efectos ecológicos aceptables que eviten la destrucción innecesaria de los mangles y otra flora y fauna de importancia para el medio ambiente; ii) diseño y funcionamiento de instalaciones de forma que conserven los recursos hídricos, incluso las fuentes subterráneas de agua dulce, y reduzcan al mínimo el efecto del efluente en la calidad del agua superficial y subterránea; iii) cooperación en la investigación y en actividades educativas para mejorar la compatibilidad ambiental de la acuicultura; iv) esfuerzo para beneficiar a las comunidades locales por medio del fomento de la diversificación de la economía local, la promoción del empleo, las contribuciones a la base y a la infraestructura fiscal y el respeto por las industrias pesqueras artesanales, la silvicultura y la agricultura, entre otras cosas.

<sup>11</sup> Véase [en línea] <http://www.foroagroindustrial.org.ar>.

<sup>12</sup> Véanse más detalles en el sitio de la Comisión Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas [en línea] <http://www.buenaspracticacil.cl/>.

<sup>13</sup> La Comisión Nacional de Buenas Prácticas Agrícolas de Chile ha redactado normas técnicas de este tipo de prácticas en los siguientes rubros: bovinos de carne, bovinos de leche, ovinos, caprinos, gallinas de postura, pollos de engorde, cerdos, papas, trigo, maíz, arroz, frutas, hortalizas y berries. Los manuales se encuentran disponibles en [www.buenaspracticacil.cl](http://www.buenaspracticacil.cl).

<sup>14</sup> Véanse más detalles en <http://www.chilegap.com/>.

<sup>15</sup> Véanse más detalles en <http://www.foroagroindustrial.org.ar>.

prácticas agrícolas. Esta organización ha elaborado una serie de directrices técnicas concretas con respecto a melones, mangos, frutas y hortalizas, frutos del campo, productos lácteos, carne de vaca, carne de cerdo y aves de corral sobre la base de buenas prácticas agrícolas puestas a prueba por productores de pequeña, mediana

y gran escala. Además, EMBRAPA ha ofrecido cursos relativos a los productos más importantes de la canasta de exportaciones brasileñas (como el programa *Boas Práticas Agropecuárias - Bovinos de corte* y la capacitación en *Boas Práticas Agrícolas para produção segura de frutas e hortaliças*, entre otros).

---

#### 4. Normas que establecen prácticas socialmente responsables

En los últimos años, han surgido organizaciones que buscan promover el concepto de comercio justo. Entre otras iniciativas, este incentivo se ha expresado por medio de la emisión de certificados privados, es decir, sellos que garantizan que un determinado producto se elaboró de conformidad con los criterios definidos por estas organizaciones. En la actualidad, existen 20 iniciativas de la Asociación del Sello de Productos de Comercio Justo (denominado sello FAIRTRADE), localizadas principalmente en Europa y América del Norte, cuyo

objetivo es regular el uso del sello de certificación de los productos en sus respectivos países. Fairtrade Labelling Organizations (FLO) International es la asociación que agrupa todas estas iniciativas de certificaciones y se encarga de proporcionar apoyo directo a los productores certificados y de definir los criterios de lo que se considera comercio justo<sup>16</sup>. Sobre la base de la norma internacional ISO para organismos de certificación, FLO inspecciona y certifica a unas 508 organizaciones de productores en más de 50 países de África, América Latina y Asia.

---

#### 5. El efecto comercial de la implementación de los estándares del sector privado

La adopción de los estándares privados y de las normas oficiales de aplicación obligatoria constituye un desafío y una oportunidad para los países de la región, ya que su cumplimiento se ha transformado en un requisito de hecho para el ingreso de productos agropecuarios a mercados con mayor conciencia ambiental y crecientes exigencias de calidad. Si bien el cumplimiento de las normas privadas puede crear oportunidades de comercio al permitir el acceso a múltiples mercados, estas mismas normas pueden conformar una barrera comercial si se considera el costo que suponen, sobre todo para los proveedores de los países en desarrollo, y pueden esconder una intención proteccionista injustificada, si las exigencias van más allá de los requisitos científicamente sostenibles exigidos en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas

Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC. En general, los exportadores agropecuarios de los países en desarrollo y menos adelantados han visto con preocupación la proliferación de normas privadas. La OMC ha distinguido entre preocupaciones comerciales relativas al contenido y preocupaciones relativas al cumplimiento de las normas privadas, que se sintetizan en el cuadro III.6.

---

<sup>16</sup> Fairtrade Labelling Organizations International se compone de dos estructuras operativas: FLO-CERT GMBH y FLO e.V. La primera se encarga de que productores, mayoristas y minoristas cumplan con los criterios de comercio justo FAIRTRADE, mientras que la segunda define los criterios internacionales de comercio justo FAIRTRADE, facilita y promueve su lado comercial y promociona un comercio con justicia. Véase más detalles en <http://www.fairtrade.net>.

Cuadro III.6  
**PREOCUPACIONES RELATIVAS A LAS NORMAS PRIVADAS**

En relación con el contenido	En relación con el cumplimiento
Multiplicación de los sistemas de normas privadas en y entre los mercados	Costo de la certificación de terceros, en particular para las pequeñas y medianas empresas y los agricultores de los países en desarrollo
Imprecisión de la frontera entre las medidas sanitarias y fitosanitarias oficiales y las normas privadas	Exigencia de algunos sistemas privados de que se recurra únicamente a determinados organismos de certificación
Relación entre los sistemas privados y las instituciones internacionales de normalización mencionadas en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias	Falta de equivalencia entre los sistemas que da lugar a la repetición de las auditorías de certificación
Justificación científica de algunas prescripciones en materia de procesos y métodos de producción	Falta de reconocimiento de los certificados expedidos o ausencia de organismos de certificación acreditados en los países en desarrollo

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC), "Las normas privadas y el Acuerdo MSF" (G/SPS/GEN/746), Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, 24 de enero de 2007.

Aunque los sistemas de calidad formen parte de la agenda de los sectores público y privado de los países de América Latina y el Caribe, a la hora de aplicar los sistemas de calidad sanitarios y fitosanitarios exigidos en los mercados de destino, los pequeños y medianos productores deben enfrentar grandes dificultades relacionadas con: i) altos costos de certificación (véase el cuadro III.7); ii) falta de infraestructura; iii) falta de tecnología o tecnología inadecuada; iv) desconocimiento de los requisitos exigidos por los mercados de importación, escasa educación y capacitación; v) ausencia de un marco jurídico; vi) factores socioculturales; vii) falta de organización de los pequeños productores y de articulación en las cadenas; viii) falta de capacitación e información a los pequeños productores; ix) escasa aplicación de sistemas de aseguramiento de la inocuidad y la calidad, y x) difícil acceso a créditos, lo que impide el desarrollo de programas de innovación y transferencia tecnológica (Salles de Almeida, 2008).

En lo que respecta específicamente a las buenas prácticas agrícolas, los países en desarrollo deben enfrentar tres grandes desafíos. El primero implica garantizar que la ampliación del uso de las buenas prácticas agrícolas tendrá en cuenta los intereses de los pequeños productores, tanto en lo relativo a la inocuidad de los productos como a la sostenibilidad de la producción interna. El segundo se refiere al creciente número de iniciativas vinculadas a los riesgos de las buenas prácticas agrícolas que suponen una carga para los agricultores con múltiples códigos de prácticas y reglamentos que, si bien no son jurídicamente vinculantes, en la práctica definen el acceso a mercados. El tercer desafío guarda relación con el aumento de los costos de producción, certificación (véase el cuadro III.7), procesamiento y comercialización que los consumidores informados pueden estar dispuestos a absorber, pero quizás no los de los países en desarrollo y menos adelantados<sup>17</sup>.

Cuadro III.7  
**COSTOS DE UNA CERTIFICACIÓN PRIVADA**  
**CERTIFICADO DEL CONSEJO DE CERTIFICACIÓN DE LA ACUICULTURA**  
*(En dólares)*

Certificado	Tasa de postulación	Tasa de inspección inicial	Valor del certificado	Renovación anual del certificado
Certificado de planta de procesamiento	500	5 000	2 000 – 12 000 (según el volumen de exportación)	5 000 (inspección) + 2 000 – 12 000 (2 000 por tonelada métrica exportada)
Certificado de granja de camarones	500	3 000	500 – 4 000 (según el volumen de producción)	3 000 (inspección) + 500 – 4 000 (según el volumen de producción)
Certificado de criadero de camarones	500	3 000	500	3 000 (inspección) + 500 (certificado)
Total	1 500	11 000	3 000 – 16 500	14 000 – 27 500

Fuente: Juliana Salles de Almeida, "Normas privadas: el nuevo desafío de las exportaciones de los países en desarrollo", *serie Comercio internacional*, N° 85 (LC/L.2861-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2008. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.06.

<sup>17</sup> Otros problemas observados radican en la falta de procedimientos relacionados con: i) la adecuada inspección de los procesos; ii) la certificación de las exportaciones o el aseguramiento de la integridad y la seguridad fitosanitaria de los envíos tras la certificación y hasta el embarque; iii) la falta de manuales operativos (relacionados con la gestión de calidad y la inocuidad de los procesos, entre otros factores); iv) la inexistencia de sistemas de auditoría interna para el aseguramiento de la calidad de los servicios, y v) la insuficiente cantidad de instalaciones y equipos de laboratorio.

Los estudios demuestran que los productores estarían dispuestos a elevar los estándares de calidad, aunque esto implique mayores costos, si esa exigencia se incorpora al ordenamiento jurídico interno y si se simplifican las certificaciones (Díaz, 2005). En tal caso, se trataría de requisitos necesarios para exportar y vender en el mercado interno, eliminándose así el sesgo a la exportación. Por otro lado, las normativas nacionales suelen ser menos exigentes debido a que los acuerdos internacionales sobre medidas sanitarias y fitosanitarias requieren que estas se basen en pruebas científicas, lo que exige una inversión en investigación. Para evitar esto, los gobiernos podrían normalizar sus estándares con los elaborados por las tres organizaciones internacionales especializadas en el tema: la Comisión FAO/OMS del Codex Alimentarius, la Organización Mundial de Sanidad Animal y la Comisión de Medidas Fitosanitarias (CMF) de la FAO. En estos foros se elaboran estándares con base científica y mayores

exigencias. De adherirse a estos patrones, no solo se elevaría la calidad de los productos comercializados internamente sino que se reduciría el riesgo de encontrar barreras en el acceso a terceros mercados. A fin de estimular la participación en esos foros, los países cuentan con el apoyo financiero de los organismos correspondientes y también con la ayuda de otros países, como es el caso de la Iniciativa para las Américas en Medidas Sanitarias y Fitosanitarias<sup>18</sup>.

Como es evidente, en todos los temas hasta ahora considerados, seguridad, buenas prácticas y estándares privados de calidad, es posible encontrar desvíos proteccionistas o al menos espacio para ellos. Por eso es importante que América Latina y el Caribe, a través de sus instancias regionales, vaya abordando estos aspectos y aumentando su preparación técnica e institucional para lograr posturas comunes sobre cuestiones que van adquiriendo cada vez mayor relevancia en el comercio internacional.

---

## 6. El debate en las organizaciones internacionales

Los principales foros internacionales en los que se ha debatido el tema son el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC y el Grupo Consultivo de la UNCTAD sobre las Exigencias Ambientales y el Acceso a los Mercados para los Países en Desarrollo. A nivel regional, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha realizado diversos estudios y seminarios sobre los efectos de algunas certificaciones y normas, como el EurepGAP y las certificaciones de los productos orgánicos, entre otras. En junio de 2005, San Vicente y las Granadinas planteó por primera vez ante el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias su preocupación por el efecto comercial de las normas del sector privado, al considerar que las regulaciones privadas aplicadas al banano eran más rígidas que las internacionales, lo que creaba dificultades para los pequeños agricultores. Esta reclamación obtuvo el respaldo de varios países en desarrollo, sobre todo de América Latina y el Caribe<sup>19</sup>.

La Comisión Europea alegó que no podía intervenir porque los requerimientos del EurepGAP, a pesar de ser más rígidos que las normas internacionales, estaban en consonancia con la legislación comunitaria sobre inocuidad alimentaria. Además, sostuvo que las organizaciones del sector privado respondían a las exigencias de los consumidores y que los países que se sentían perjudicados

debían plantear sus preocupaciones a la organización no gubernamental correspondiente. En esta ocasión, el Comité debatió por primera vez sobre la manera en que debían proceder los gobiernos cuando las normas exigidas por los sectores privados eran más estrictas que las prescripciones estatales.

Las principales cuestiones comerciales que se han planteado en el marco de la OMC aluden a la relación entre las organizaciones privadas y las instituciones internacionales de normalización (en general, las normas privadas son más rígidas que los estándares internacionales). Asimismo, se debate acerca del carácter innecesario de algunas restricciones al comercio impuestas por las normas privadas, sobre todo para los pequeños agricultores, y acerca de las medidas que los gobiernos podrían adoptar para asegurar que las organizaciones privadas cumplan con el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF)

<sup>18</sup> La iniciativa fue desarrollada por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos y seis países que funcionan como comité directivo (Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Estados Unidos y México). Comprende 34 países: 6 cooperantes y 28 beneficiarios directos (Alvarez, 2008).

<sup>19</sup> Los países que apoyaron la reclamación fueron: Argentina, Belice, Cuba, Dominica, Ecuador, Egipto, Indonesia, Jamaica, Kenya, México, Perú y Sudáfrica.



y su relación con otras esferas de trabajo de la OMC, como los obstáculos técnicos al comercio. También se examina la posibilidad de que las autoridades acepten medidas distintas y ofrezcan el mismo nivel de protección en lo que respecta a la inocuidad de los alimentos, la salud de los animales y la preservación de los vegetales, principalmente para ayudar a los países en desarrollo con tecnologías menos avanzadas en materia de protección de la salud e inocuidad de los productos (en otras palabras, la aplicación de la “equivalencia”). Se ha analizado la necesidad de una aclaración respecto del artículo 13 sobre la aplicación del Acuerdo MSF y la actividad de instituciones ajenas al gobierno central y entidades no gubernamentales existentes en su territorio. Por último, se ha expresado preocupación respecto de la falta de transparencia de las normas del sector privado, considerando que estas no se notifican a la OMC.

Otro punto debatido es el papel del Estado en el mercado de certificaciones. Ha crecido la interrogante en los países de si corresponde al sector público fiscalizar los sistemas de certificación que se realizan entre actores privados. Algunos consideran que, efectivamente, el gobierno debería intervenir en este tema, tanto auditando las certificaciones privadas como sancionando las incorrecciones o fraudes. Sin embargo, es evidente que la complejidad técnica y

financiera de esa tarea excede la capacidad de muchos Estados de la región. Por lo tanto, parece más viable que las certificaciones sean controladas por entidades técnicas y autónomas, específicamente creadas para asumir esa función, como es el caso de los organismos de acreditación. Por lo tanto, la política pública debe definir las reglas de juego, estimular la competencia y la transparencia, y controlar que los organismos certificadores independientes y reconocidos cumplan su función y propongan y elaboren en último término nuevas normas para su posterior oficialización, de acuerdo con las necesidades de cada país, rubro o gestión (Salles de Almeida, 2008).

Estamos pues en presencia de otro ámbito potencial de colaboración entre los gobiernos de la región, quienes podrían compartir la información sobre las principales restricciones que están enfrentando sus productos en los mercados industrializados, como consecuencia de normas privadas que terminan incidiendo en la competitividad. Esa labor podría abrir espacios de acción colectiva que conduzcan a negociaciones conjuntas con los gobiernos o agrupaciones privadas de esos países, o a proyectos subregionales de facilitación del comercio, que permitan adecuarse a aquellas tendencias más consolidadas del escenario internacional en los diversos ámbitos de la certificación de calidad.

## C. El comercio y el trabajo

La relación entre comercio y derechos laborales ha venido adquiriendo importancia desde fines de la década de los ochenta, junto con la relación entre comercio y medio ambiente. Sin embargo, ambos temas forman parte de la agenda internacional desde hace bastantes años. En el presente apartado, se centrará la atención en los vínculos entre comercio y trabajo. Incluso antes de crearse la Organización Internacional del Trabajo, existía preocupación por los problemas que podían originarse en determinadas industrias, producto de la adopción de ciertas normas laborales en países desarrollados. Desde los años cincuenta ha tratado de incluirse este tema en la agenda comercial. Al final de la Ronda Uruguay del GATT, los Estados Unidos y Francia propusieron sin éxito introducir los estándares laborales en la agenda de la OMC<sup>20</sup>. Actualmente, este tema no forma parte de la agenda de esa organización.

En el ámbito del medio ambiente, en 1971 se creó en el GATT el Grupo de las Medidas Ambientales y Comercio Internacional (conocido también como “Grupo MACI”). Este grupo no funcionó debido a que otros temas ocuparon la agenda de trabajo del GATT, pero sirvió de base para que en 1991 se creara el Comité de Comercio y Medio Ambiente que ha examinado los vínculos entre ambas cuestiones. El mandato actual de la Ronda de Doha contempla la celebración de negociaciones sobre la relación entre las normas vigentes de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente.

Los sistemas generales de preferencias que los países desarrollados ofrecen a los países en desarrollo incluyen condicionalidades relacionadas con el cumplimiento de ciertas normas laborales, medio ambientales y de

<sup>20</sup> Por estándares laborales se entiende la protección de los siguientes derechos: a) derecho de asociación; b) derecho de organizarse y negociar colectivamente; c) prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio; d) edad mínima

para el empleo de niños, y prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil, y e) condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacional.

propiedad intelectual. Uno de los aspectos de mayor complejidad y polémica es el interés por incorporar estos aspectos a los acuerdos comerciales, para forzar de ese modo el cumplimiento de obligaciones en materia ambiental y laboral mediante la adopción de sanciones comerciales contempladas en los mecanismos de solución de controversias, cuestión que actualmente no es posible en el ámbito multilateral<sup>21</sup>.

En el plano bilateral y en los acuerdos de libre comercio promovidos por los Estados Unidos se han incorporado obligaciones en materia de comercio, medio ambiente y estándares laborales. En el marco del proceso de aprobación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), los Estados Unidos propusieron la negociación de dos acuerdos de cooperación paralelos, uno en materia ambiental<sup>22</sup> y otro en materia laboral, con sus propias disposiciones y sistema de solución de controversias. Con posterioridad, en 1997, el Canadá y Chile negociaron acuerdos de cooperación paralelos relativamente similares con idéntico modelo.

Posteriormente, debido a las objeciones de los grupos ambientalistas y laborales a los eventuales resultados del modelo TLCAN, se procedió a incorporar en los futuros acuerdos comerciales disposiciones laborales y ambientales sujetas a un único procedimiento de solución de controversias. El acuerdo de libre comercio entre los Estados Unidos y Jordania concluido en 2000, y que entró en vigor en 2001, fue el primero que utilizó este nuevo modelo. El Congreso de los Estados Unidos otorgó en 2002 la Autoridad de Promoción del Comercio (*Trade Promotion Authority*) al Presidente George W. Bush en la que se incluían objetivos laborales e idénticos sistemas de solución de controversias, así como medidas compensatorias en caso de incumplimiento<sup>23</sup>. Estas medidas fueron incorporadas a los acuerdos de libre comercio suscritos con Chile y Singapur y reproducidas en el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-RD).

Puesto que las pruebas sobre el efecto de la liberalización del comercio en los mercados de trabajo son muy diversas, para la literatura empírica suele ser difícil captar la relación entre esa liberalización y la dinámica del mercado laboral (salarios, elasticidades, empleo), encontrándose a veces con resultados inesperados que conducen a nuevos marcos teóricos.

En dos estudios recientes se muestra que algunos análisis apoyan la idea de que la liberalización del comercio aumenta el empleo y el promedio de ingresos, pero se hace también referencia a los costos de redistribución y otros costos de ajuste que deben encararse con instrumentos de política social. El efecto de una mayor liberalización del comercio también repercute de diversas maneras en la inequidad salarial entre los trabajadores más y menos calificados, al tiempo que ofrece un incentivo para lograr una mayor productividad en todos los sectores. Los datos muestran además que la reducción de las barreras comerciales tiene un efecto diferente en los distintos países, ya que la estructura de las políticas internas es clave para entender la relación entre la liberalización del comercio y los mercados de trabajo.

Como se indica en el trabajo de Reina y Zuluaga (2008), y en consonancia con los resultados previstos sobre la base de la teoría, la liberalización del comercio tiende a desplazar la demanda de trabajadores hacia los países con abundancia de mano de obra, lo que puede reducir las desigualdades salariales del mundo en desarrollo. No obstante, este es solo un efecto menor y el cambio tecnológico desempeña un papel mucho más importante. En la obra de Jansen y Lee (2007) se prueba que si bien las primas salariales en Asia han descendido de acuerdo con las previsiones mencionadas, en América Latina se ha ampliado la brecha entre los salarios de los más y los menos calificados. Entre las posibles explicaciones destaca la obtención del segmento menos calificado del mercado de producción por parte de China mientras que la ventaja de América Latina se orienta hacia el segmento de producción de calificación media, junto con la abundancia de recursos naturales en América Latina y el Caribe, la mayor afluencia de inversión extranjera directa que ha provocado una mayor demanda de mano de obra altamente calificada, los aranceles previos a la liberalización que protegían a las industrias menos calificadas y la dinámica de la competencia a nivel de los productos. Además, el hecho de que los países de mayores ingresos realicen intercambios comerciales principalmente entre sí limita el efecto de cualquier cambio en la demanda de mano de obra.

El repunte del continente asiático, sobre todo de China, en el contexto de la globalización tiene consecuencias negativas en los mercados laborales de mayor costo en otras regiones (incluida América Latina). No obstante, la evidencia empírica de las dos últimas décadas muestra que si bien se ha registrado un crecimiento del comercio y de la inversión extranjera directa, no se ha observado un cambio drástico en la situación general del empleo, ni hay pruebas de que exista una relación sistemática entre la liberalización y el empleo a largo plazo. Por su parte, los fenómenos macroeconómicos y la legislación laboral tienen gran influencia en el empleo.

<sup>21</sup> Véase una discusión general en Hoekman y Kostecki (2001).

<sup>22</sup> En el acuerdo de cooperación medioambiental se reconoce que los países deben determinar su nivel de protección ambiental y sus políticas, y definir qué es una legislación ambiental. El principal compromiso sustantivo, aunque no el único, consiste en asegurar el cumplimiento de estas leyes.

<sup>23</sup> Véase una discusión sobre la evolución reciente de este tema en Elliot (2004).

También es interesante analizar el efecto del comercio en la distribución de la actividad económica. En el trabajo realizado por Jansen y Lee (2007) se establece que los estudios empíricos muestran que una mayor apertura comercial promueve la redistribución de la actividad económica de las empresas menos productivas a las más productivas en todos los sectores, no encontrándose relación entre los niveles de desempleo y la apertura comercial. Cabe también señalar que hay pruebas de que tras la liberalización se produce una reducción de los salarios en las industrias orientadas a las exportaciones. Los estudios que trataban de encontrar un vínculo entre la liberalización comercial y las turbulencias del mercado laboral o los incrementos en la elasticidad de la demanda de mano de obra con respecto al propio precio han quedado inconclusos.

Al tiempo que se demostró que la liberalización comercial tenía un efecto positivo sobre los ingresos y el crecimiento a largo plazo, se encontró que los efectos negativos a corto plazo eran menores de lo esperado. Al analizar la liberalización ocurrida en América Latina en la década de 1990, solo se detectaron ínfimos cambios en la composición del empleo y en el desplazamiento de la mano de obra. Según Reina y Zuluaga (2008), los datos sugieren que el efecto a corto plazo de la liberalización del comercio sobre el empleo depende, en gran parte, de la estructura de los mercados laborales y del marco normativo vigente. También es importante mencionar que, pese a que la literatura no puede determinar si los efectos a corto plazo se dan mediante cualquier canal de empleo o salario, los estudios concuerdan en que el efecto general es leve. Estos mismos modelos también muestran que la inversión extranjera directa es sumamente positiva para los ingresos, tanto a corto como a largo plazo.

En general, los estudios concluyen que la apertura es beneficiosa, pero no está claro cuál es la mejor combinación

de políticas comerciales y políticas orientadas hacia el interior para contrarrestar los efectos negativos a corto plazo (Reina y Zuluaga, 2008; Jansen y Lee, 2007). En particular, se necesitan políticas para facilitar el pasaje de los trabajadores de una industria a otra, crear una red de seguridad para los sectores afectados, redistribuir los ingresos según sea necesario, brindar oportunidades educativas y enfrentar los obstáculos a la respuesta del lado de la oferta, como inversiones en infraestructura y disponibilidad de financiamiento.

En cuanto a las repercusiones en los sectores individuales, existen pruebas de que algunos sectores específicos se beneficiarán con la liberalización del comercio. Por ejemplo, en un estudio de los impactos de distintas propuestas de liberalización, Polaski (2006) demuestra que una rebaja en los aranceles y las barreras no arancelarias del 36% en países desarrollados y del 24% en países emergentes resulta beneficiosa para el sector rural<sup>24</sup>.

El nuevo escenario político de los Estados Unidos concede una creciente relevancia al tema laboral (y también al ambiental) en las discusiones legislativas sobre libre comercio, como quedó patente en los debates relativos a los respectivos acuerdos con Colombia, Panamá y el Perú, en los que fue necesario introducir cambios para incorporar normas ambientales y laborales más estrictas. Es bastante probable que esas tendencias se agudicen ante el escenario de desaceleración económica que se prevé para los próximos años, como consecuencia de la crisis financiera. Por otra parte, la mayor presencia competitiva de China estimula iniciativas que intentan vincular el comercio y los estándares laborales. La región debería empezar a afinar sus posturas técnicas y políticas sobre estos temas ya que los vínculos entre comercio y trabajo, así como entre comercio y medio ambiente, por razones correctas o incorrectas, estarán cada vez más presentes en la agenda internacional.

## D. El cambio climático, el comercio y el sistema de comercio multilateral

El reciente debate sobre las repercusiones del cambio climático empieza a cubrir múltiples dimensiones del quehacer económico. En lo referente al comercio internacional, comienza un proceso de diagnóstico y toma gradual de posiciones, más perceptible por ahora en Europa y los Estados Unidos. Por otro lado, las negociaciones que se llevan a cabo en el contexto de la revisión del Protocolo de Kyoto acentúan la inquietud por definir

políticas tributarias y comerciales encaminadas a lidiar con los efectos del cambio climático. En esta sección, se

<sup>24</sup> Este escenario se denomina Hong Kong scenario debido a su origen en las negociaciones ministeriales de Hong Kong (RAE de China) de diciembre de 2005. La propuesta también establecía que los países menos adelantados no rebajarían sus aranceles. También se eliminarían todos los subsidios a las exportaciones agrícolas y se aplicarían las mismas medidas al sector industrial.

presentan y comentan algunas de las iniciativas al respecto que se vienen discutiendo en el Congreso de los Estados Unidos y la Unión Europea, poniendo énfasis en los posibles conflictos que algunas de ellas pueden plantear con las reglas multilaterales de comercio de la OMC. En las conclusiones, se recalca lo importante que es para la región ocuparse de estos temas y establecer una postura regional que le permita actuar de forma coordinada en los foros internacionales.

El cambio climático será uno de los desafíos más importantes que la comunidad internacional deberá enfrentar en los próximos años. El sistema de comercio es el principal foco de atención debido a las tensiones que pueden surgir de la propuesta que relaciona el tema del cambio climático con los principios básicos del comercio internacional (no discriminación, eliminación de restricciones cuantitativas y discriminación no arbitraria). A diferencia de otros instrumentos internacionales que abordan temas ambientales, el Protocolo de Kyoto negociado en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, no contempla medidas específicas vinculadas al comercio para implementar compromisos, a pesar de que estos pueden repercutir en la competitividad de los países y en su acceso a los mercados<sup>25</sup>.

Los gobiernos de todo el mundo están elaborando legislaciones referidas al cambio climático a fin de cumplir con sus obligaciones internacionales —sobre todo en el marco del Protocolo de Kyoto. Si la legislación promulgada no toma en cuenta los principios básicos de la OMC, es probable que los miembros de esta organización se vean obligados a zanjar sus diferencias en el marco del mecanismo de solución de diferencias, lo que aumentaría el costo de la cooperación e intensificaría la oposición respecto del funcionamiento del sistema multilateral basado en las normas (Hufbauer, 2008).

Las preocupaciones en torno al cambio climático influirán en las agendas nacionales e internacionales, planteando nuevos desafíos para la cooperación entre

países y generando mayor tensión si no se resuelven las diferencias sobre cómo enfrentar sus efectos. En los países desarrollados han surgido distintas iniciativas para abordar el tema del cambio climático en relación con el comercio mediante la puesta en práctica de “medidas de ajuste en la frontera” (Brewer, 2007).

En los Estados Unidos y la Unión Europea se discutieron entre 2007 y 2008 diversas iniciativas legislativas a nivel nacional para enfrentar los problemas del cambio climático y mejorar el cumplimiento de los compromisos internacionales. Estas propuestas pueden afectar el comercio internacional al introducirse medidas para mantener la competitividad de las industrias nacionales con respecto a las importaciones.

La revisión de las propuestas muestra una llamativa paradoja. En efecto, las propuestas de los Estados Unidos, país que no ha suscrito el Protocolo de Kyoto, además de unilaterales, tienden a ser bastante más restrictivas que las de la Unión Europea, donde más bien se privilegian los subsidios ambientales y la readecuación del marco normativo de la OMC a los desafíos del cambio climático. Cabe señalar que los Estados Unidos están discutiendo medidas unilaterales que, además de poder entrar en conflicto con la normativa de la OMC, podrían imponer costos elevados a las exportaciones de América Latina y el Caribe a ese mercado. Esto sería particularmente injusto ya que la región, además de estar comprometida con los acuerdos de Kyoto, solo es responsable del 6% de la emisión mundial de carbono. Si la región no se prepara adecuadamente para este debate y las posteriores negociaciones, es probable que nuevamente llegue demasiado tarde y que, en unos pocos años, tenga que adecuarse a la aplicación de normas globales que no tienen en cuenta sus intereses, especificidades ni puntos de vista. Por eso es fundamental iniciar conversaciones en la región y compartir experiencias, análisis técnicos e información con miras a acordar una postura regional sobre este tema. Si la región no enfrenta oportunamente estos desafíos, puede ocurrir que el terreno, a veces desnivelado del comercio internacional, tienda a desnivelarse aún más en perjuicio de los países en desarrollo, a quienes se impondrán estándares energéticos y ambientales que limitarán sus avances en competitividad.

<sup>25</sup> Con la excepción del sistema de comercio de emisiones. Por ejemplo, el Protocolo de Montreal contiene medidas relacionadas con el comercio para asegurar la implementación (Cosbey y Tarasofsky, 2007).



## 1. El tratamiento del cambio climático en los Estados Unidos y la Unión Europea

### a) El efecto de la legislación estadounidense sobre cambio climático en las perspectivas comerciales de América Latina y el Caribe

Es probable que la legislación estadounidense sobre cambio climático repercuta en el comercio imponiendo un costo adicional sobre las importaciones de algunos productos. La legislación más avanzada a este respecto es la Ley Lieberman-Warner de seguridad climática de 2008 (S. 3036), anteriormente conocida como Ley de seguridad climática de los Estados Unidos de 2007 (S. 2191). Esta ley propone un sistema de fijación de límites máximos e intercambio de derechos de emisión para las empresas estadounidenses del sector eléctrico, industrial y de productos químicos combustibles y no combustibles que superen un determinado nivel de emisiones de gases de efecto invernadero. Si bien la legislación apunta principalmente a los productores nacionales, preocupa a los representantes industriales y sindicales que los costos adicionales de reducción de la contaminación provoquen una pérdida de competitividad por parte de las empresas estadounidenses respecto de las importaciones provenientes de países que carecen de restricciones ambientales similares. Para aplacar estos temores, el proyecto de ley incluye una sección que exige que los productos que ingresen en los Estados Unidos después de 2020 cumplan con determinados requisitos ambientales, lo que puede repercutir en los flujos comerciales procedentes de América Latina y el Caribe.

En virtud de la legislación propuesta, cuando se cumplen determinadas condiciones —comercio de productos que emiten una pequeña cantidad de gases de efecto invernadero (ya sean productos básicos o productos manufacturados que producen una contaminación equivalente) originarios de países que no se incluyen entre los menos adelantados y cuyos fabricantes aún no han adoptado suficientes medidas para reducir las emisiones— las empresas que exportan al mercado estadounidense deben adquirir derechos de emisión internacionales antes de que se permita el ingreso de sus productos. Este costo extra, que equivale a un arancel en determinadas importaciones, reduciría tanto la rentabilidad de las exportaciones de América Latina y el Caribe como la demanda de estos productos en los Estados Unidos. Los derechos de emisión internacionales adquieren un valor de arancel dentro de los Estados Unidos y compensan, en parte, las pérdidas para los consumidores estadounidenses, pero no para las

empresas internacionales. Si las empresas de América Latina y el Caribe no están bien preparadas para eludir o absorber estos costos adicionales, la actividad comercial regional perderá competitividad tanto respecto de los productores estadounidenses como de otros proveedores del resto del mundo.

#### i) Valoración del efecto en el comercio

Debido a que muchos detalles importantes se dejan en manos del Organismo de Protección del Medio Ambiente (EPA) de los Estados Unidos y del poder ejecutivo, es difícil estimar los posibles efectos de esta legislación en la región. Llegado el momento, el EPA se encargará de establecer la metodología, el precio, las normas, el régimen bancario y otros detalles del mecanismo de derechos de emisión internacionales. Hasta hoy solo se conoce parte de la lista de productos que estarán sujetos a esta legislación (algunos productos básicos específicos) y la Oficina Ejecutiva del Presidente se encargará de elaborar la metodología para determinar qué otros productos quedarán incorporados. La propuesta prevé la inclusión de productos cuya fabricación genere una considerable cantidad de emisiones de gases de efecto invernadero y productos estrechamente vinculados a otros, cuyo costo de producción en los Estados Unidos se vea afectado por la legislación Lieberman/Warner. En esta área, la lista de productos cubiertos quedará determinada por la interpretación que el Presidente haga de las expresiones “considerable” y “estrechamente vinculados”, y por el cálculo del efecto del proyecto de ley en cada industria estadounidense. Además, el Presidente debe certificar que un país ha adoptado medidas comparables para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, determinar su condición de país menos adelantado y analizar si emite al menos un 0,5% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero<sup>26</sup>.

Debido a que muchas variables solo se determinarán en el futuro, el análisis de los posibles efectos de esta legislación en América Latina y el Caribe se debe realizar sobre la base de algunas suposiciones. Habida cuenta de esta limitación, en el presente análisis se asume que

<sup>26</sup> Véase “S. 2191--110: America's Climate Security Act of 2007” [en línea] <<http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=s110-2191>> [fecha de consulta: 23 de abril de 2008].



solo están sujetas a los requisitos del proyecto de ley Lieberman/Warner las importaciones de los productos explícitamente mencionados en esa legislación—hierro, acero, aluminio, cemento, vidrio y papel— lo que fija un límite más bajo para esta variable. También se asume que ninguno de los países de América Latina y el Caribe puede adoptar medidas comparables y que la cuota global de emisión de gases de efecto invernadero de cada país en 2006 se mantendrá constante hasta 2020.

Cuadro III.8  
CUOTA PREVISTA DE EMISIÓN GLOBAL DE GASES  
DE EFECTO INVERNADERO EN 2020

Brasil	2,82%
México	2,28%
Argentina	1,04%
Venezuela (República Bolivariana de)	0,93% > 0,5% umbral
Colombia	0,48%
Chile	0,24%
Perú	0,22%
Bolivia	0,15%
Uruguay	0,13%
Ecuador	0,12%

Fuente: Organismo de Protección del Medio Ambiente de los Estados Unidos, previsiones del Oak Ridge National Laboratory y cálculos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Un rápido cálculo de las exportaciones hacia los Estados Unidos de productos originarios de América Latina y el Caribe que se prevé estarán sujetas a la legislación (>0,5% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero no provenientes de países menos adelantados; véase la lista de productos detallada anteriormente) muestra que más de 9.100 millones de dólares estarían sujetos al costo adicional, lo que equivale al 3,4% del comercio de estos países con los Estados Unidos en 2006<sup>27</sup>. Sin incluir a la República Bolivariana de Venezuela debido a su concentración en el petróleo, la proporción crece al 3,8% del total de exportaciones de la Argentina, el Brasil y México a los Estados Unidos.

En el cuadro III.9 se muestran los posibles efectos de la legislación en las industrias afectadas en los 33 países de la región. Es probable que más del 30% de las exportaciones de estas industrias al mercado estadounidense se vean afectadas por esta propuesta.

<sup>27</sup> Esta es la cifra global para las amplias categorías de productos mencionadas anteriormente ya que el listado exacto de códigos de productos afectados no se encuentra disponible. Solo cuatro países producen más del 0,5% de las emisiones globales de gases de efecto invernadero: Argentina, Brasil, México y República Bolivariana de Venezuela. Las Naciones Unidas no incluyen entre los países menos adelantados a ningún país de América Latina y el Caribe (excepto Haití).

Cuadro III.9  
EXPORTACIONES A LOS ESTADOS UNIDOS EN 2006  
(En millones de dólares)

	Hierro y acero	Aluminio	Cemento	Vidrio	Papel	Total
México	2 285	845	98	1 160	1 103	5 491
Brasil	2 589	507	12	23	242	3 373
Venezuela (Rep. Bol. de)	0	3	0	0	1	4
Argentina	72	175	0	8	17	273
Total (4 países)	4 947	1 529	110	1 191	1 363	9 140
Total América Latina y el Caribe (33 países)	16 898	6 031	452	1 996	4 680	30 056
Cuatro países en relación con el total de exportaciones de América Latina y el Caribe a los Estados Unidos	29,3%	25,4%	24,2%	59,7%	29,1%	30,4%

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

Otra posible consecuencia es el poder que una legislación de este tipo daría a los negociadores estadounidenses, ya que no es difícil imaginar un escenario en el que la amenaza de inclusión en una lista de productos o de países que no cumplen con las normas pueda utilizarse para reforzar una posición negociadora.

## ii) Tendencias en el diseño de políticas en los Estados Unidos

El proyecto de ley Lieberman/Warner no es el único que propone controlar las emisiones de gases de efecto invernadero (mediante sistemas de fijación de límites máximos e intercambio de derechos de emisión) e incluye un componente de comercio internacional de compensación. El proyecto de ley 1766 (S. 1766) del Senado de los Estados Unidos, presentado por los senadores Bingaman y Specter, es muy similar al proyecto de ley Lieberman/Warner ya que plantea la compra de derechos de emisiones de gases de efecto invernadero por parte de los importadores extranjeros como alternativa al pago de aranceles. El proyecto de ley S. 1766 se refiere específicamente a las primeras cinco fuentes de importaciones de los Estados Unidos, entre las que se encuentra México.

En general, el tema del cambio climático se ha cruzado con el del comercio internacional y es probable que esta combinación derive en un número significativo de acuerdos a mediano plazo que afectarán el comercio internacional en América Latina y el Caribe.

## b) El surgimiento de propuestas en la Unión Europea

### i) *El Parlamento Europeo*

El 29 de noviembre de 2007 el Parlamento Europeo emitió una resolución sobre comercio y cambio climático en la que instó al Consejo y a la Comisión a trabajar para lograr un consenso sobre la creación de un marco posterior a 2012 mediante la ampliación del compromiso y la inclusión de partes clave que actualmente no integran el Protocolo de Kyoto, sobre todo los Estados Unidos y Australia<sup>28</sup>.

Según el Parlamento Europeo, el incremento del comercio solo deberá considerarse un factor positivo para el crecimiento económico y el bienestar de los ciudadanos cuando se hayan tomado en cuenta los problemas del cambio climático. Al mismo tiempo, preocupa la importante contribución del aumento del comercio al cambio climático y prevalece la opinión generalizada de que la política comercial debe, por tanto, aportar parte de la solución.

Respecto a la OMC, el Parlamento Europeo busca asegurar que el Órgano de Solución de Diferencias actúe de conformidad con el artículo XX del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) que permite a los miembros de la OMC adoptar medidas, incluidas las de carácter proteccionista, para proteger la salud y la vida humana, animal o vegetal, o para la conservación de los recursos naturales agotables. Además, en la resolución se sugiere reformar el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC para reintroducir una cláusula que prevea que determinadas subvenciones ambientales sean consideradas como no recurribles. El Parlamento Europeo propone examinar mecanismos compatibles con la OMC y políticas comerciales favorables al clima, con objeto de resolver el problema de los terceros países que no están sujetos al Protocolo de Kyoto y establecer disposiciones más explícitas para esos casos en las futuras versiones del Protocolo. De acuerdo con la resolución, solo deberían adoptarse medidas comerciales cuando otras medidas alternativas no sean eficaces para alcanzar un determinado objetivo ambiental. Finalmente, cuando se reformen los instrumentos de defensa comercial debería tenerse en cuenta la viabilidad de introducir factores ambientales, con el fin de evitar el dumping ambiental de los productos originarios de países que no ratifiquen el protocolo posterior a Kyoto.

<sup>28</sup> Resolución no legislativa del Parlamento Europeo, del 29 de noviembre de 2007, sobre comercio y cambio climático (2007/2003(INI)) [en línea] <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2007-576+0+DOC+XML+V0//ES>. Con posterioridad a esta resolución, Australia ratificó el Protocolo de Kyoto.

En las negociaciones de acuerdos comerciales de la Unión Europea con socios de Asia y América Latina se ha propuesto la inclusión de compromisos con los aspectos sociales y ambientales del comercio, el desarrollo sostenible y la eficaz implementación de acuerdos ambientales multilaterales.

### ii) *El Consejo de Europa y la Comisión de las Comunidades Europeas*

En marzo de 2007, el Consejo de Europa estableció objetivos concretos y jurídicamente vinculantes sobre las emisiones de gases de efecto invernadero y el consumo de energía, entre los que vale la pena mencionar dos:

- Reducir al menos un 20% las emisiones de gases de efecto invernadero para 2020 en comparación con 1990. Esta cifra podría incluso llegar al 30% de alcanzarse un acuerdo mundial para el período posterior a 2012 que comprometa a otros países desarrollados a alcanzar reducciones comparables de las emisiones y a los países en desarrollo económicamente más avanzados a contribuir de forma adecuada en función de sus responsabilidades y capacidades.
- Lograr que las energías renovables representen el 20% del consumo energético de la Unión Europea en 2020.

Sobre la base de estos objetivos, el 23 de enero de 2008 la Comisión de las Comunidades Europeas realizó una propuesta de decisión sobre las medidas específicas que reforzarán las políticas existentes, e implementarán otras nuevas, en los Estados miembros de la Unión Europea (CCE, 2008).

La propuesta se basa en los siguientes principios:

- los objetivos deben cumplirse y las propuestas deben ser efectivas y creíbles, además de contar con mecanismos de supervisión y cumplimiento;
- el esfuerzo exigido a los distintos Estados miembros debe ser justo y tomar en cuenta la capacidad financiera de cada uno para financiar las inversiones necesarias; las propuestas deben ser flexibles para considerar los diversos puntos de partida y circunstancias;
- los costos deben minimizarse mediante una concepción a medida, que apunte principalmente a los gastos del cambio y a las consecuencias en la competitividad global, el empleo y la cohesión social;
- los Estados miembros deben ver más allá de 2020 y disminuir aún más las emisiones de gases de efecto invernadero para reducir a la mitad las emisiones globales para 2050 mediante la estimulación del desarrollo tecnológico y el empleo de los instrumentos disponibles para promover la innovación y crear una

ventaja competitiva en el área de las tecnologías energéticas e industriales limpias, y

- es necesario elaborar un acuerdo internacional amplio para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero.

En opinión de la Comisión de las Comunidades Europeas, es necesario contar con un acuerdo internacional para enfrentar el problema de las industrias con un gran consumo energético, como las vinculadas a los metales ferrosos y no ferrosos, la pasta de papel y el papel y las industrias basadas en los minerales, y el efecto del aumento de los precios de la electricidad en determinados sectores. Ante la falta de un acuerdo de este tipo, o en caso de que los competidores de los sectores de gran consumo de energía no adopten unilateralmente medidas importantes, la Unión Europea deberá tomar medidas para garantizar la igualdad de condiciones. La necesidad de tomar medidas se determinará en función del cumplimiento de criterios “que demuestren que los costos adicionales

no pueden revertirse sin que ello signifique una cesión importante de cuota mercado a manos de competidores ajenos a la UE, con una menor eficiencia en materia de carbono. A los sectores que cumplan estos criterios se les concedería gratuitamente la totalidad o una parte de sus derechos de emisión. Posteriormente, se efectuará un análisis de las repercusiones de las negociaciones internacionales, que podría traducirse en propuestas tales como el ajuste de la proporción de derechos gratuitos o la exigencia de que los importadores participen, junto con sus competidores europeos, en las subastas de derechos de emisión que contempla el régimen de comercio de este tipo de derechos, en la medida en que ello sea compatible con los compromisos contraídos con la OMC” (CCE, 2008).

La Comisión de las Comunidades Europeas estima que el costo total necesario para alcanzar todas las metas previstas para la economía europea sería inferior al 0,5% del PIB en 2020.

---

## 2. Las políticas internas y los problemas que pueden surgir en el contexto de las normas de la Organización Mundial del Comercio

El sistema de normas de la OMC abarca diversos temas que pueden entrar en conflicto con algunas medidas contempladas en los instrumentos internacionales sobre cambio climático. Por ejemplo, dos normas clave son las que se establecen en los artículos I y III del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) —referidas a la nación más favorecida (NMF) y al trato nacional, respectivamente— que establecen la no discriminación entre los miembros de la OMC y entre los productos nacionales e importados, y pueden oponerse a algunas políticas vinculadas al cambio climático que establecen diferencias entre países y productos. A estas disposiciones se vincula el principio de la no discriminación de productos similares. Asimismo, la prohibición general de las restricciones cuantitativas, excepto en algunas circunstancias específicas contempladas en el artículo XI, puede contradecir en cierto modo las medidas relacionadas con el contenido de carbono. Las medidas que no sean compatibles con las disposiciones del GATT pueden justificarse en virtud del artículo XX, Excepciones generales.

Si bien las últimas recomendaciones de los grupos especiales y del Órgano de Apelación han sido bien recibidas por la comunidad ambiental, también han surgido varios temas nuevos como posibles áreas de conflicto (Green, 2005). Además, algunos importantes acuerdos de la OMC no se han interpretado en el contexto del Entendimiento sobre Solución de Diferencias, lo que genera inquietudes respecto del posible surgimiento de un conflicto, por ejemplo, a raíz del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y su relación con el tratamiento de la unidad de reducción de las emisiones y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.

Otra área que puede generar conflicto es la vinculada a los conceptos y definiciones clave que se emplean en relación con el principio de la no discriminación: “producto similar”, “servicios similares” y “proveedores de servicios similares”. El análisis de un producto similar se relaciona directamente con la evaluación del trato que se da a un producto. Si los productos son “similares”, ninguno recibirá un trato menos favorable que otro. Para determinar la similitud de dos productos, los grupos especiales han adoptado una

lista abierta de cuatro criterios: a) propiedades, naturaleza y calidad de los productos; b) usos finales de los productos; c) gustos y hábitos de los consumidores y d) clasificación arancelaria de los productos (Green, 2005). Estos criterios plantean muchas interrogantes sobre su aplicación práctica en el contexto del cambio climático. Se plantea, por ejemplo, la cuestión de si dos productos que difieren en el consumo eficiente de energía o en la emisión de gases de efecto invernadero pueden considerarse “similares” (Green, 2005). Además, se plantea una interrogante más general acerca de si dos productos elaborados con distintos procesos y que tienen diferentes efectos sobre el medio ambiente pueden considerarse “similares”.

Una vez determinada la similitud, cabe preguntarse si el trato es “menos favorable”. Para evaluar esta variable, el grupo especial debe analizar si la medida cambia las condiciones de competencia a favor del productor nacional. Otra interrogante que ha surgido es si el GATT cubrirá cualquier trato menos favorable o solo las medidas que tienen fines proteccionistas. Es de esperar que el análisis de la medida requiera cierto tipo de equilibrio discrecional y que, explícita o implícitamente, examine el propósito reglamentario de la disposición, lo que limitará la opción de los gobiernos respecto de la puesta en práctica de iniciativas vinculadas al cambio climático (Green, 2005).

---

### 3. Los acuerdos internacionales y las normas de la Organización Mundial del Comercio

El análisis de los vínculos entre el Protocolo de Kyoto y los acuerdos de la OMC resulta complejo. Si bien el Protocolo no contiene disposiciones relacionadas específicamente con el comercio, la relación entre las partes suscriptoras de este acuerdo y las partes ajenas a él puede plantear un problema. En el anexo I del Protocolo se detallan los países que están sujetos a los compromisos de Kyoto y cuyos sectores industrial y energético deberán realizar costosos ajustes. Resulta evidente que estos sectores presentan una desventaja competitiva en comparación con los mismos sectores de los países que no forman parte del Protocolo, pero las medidas comerciales destinadas a salvar esta desventaja competitiva en el comercio con los países que no son parte y las partes no incluidas en el anexo I pueden generar preocupación respecto de su compatibilidad con las normas de la OMC. No obstante, este problema aún no se ha presentado (Cosbey y Tarsofsky, 2007).

El comercio de emisiones sirve para que los países con un alto nivel de emisiones asuman la responsabilidad del daño que provocan. En virtud del sistema de comercialización, los países industrializados tienen objetivos de emisión y los que se mantienen por debajo del límite fijado pueden vender su capacidad remanente a los que han superado sus límites —con este mecanismo se crea el llamado “mercado del carbono”.

El costo de este “exceso de capacidad” es alto a fin de presionar a los países para que cumplan con sus objetivos y promover fuentes alternativas de energía que generen menos emisiones. Uno de los principales problemas de este mercado de emisiones es la dificultad de monitorear las emisiones reales de los países y de establecer procedimientos contables y reunir equipos de expertos para controlar los avances.

En general, los expertos consideran que los derechos de emisión comercializables no son bienes ni servicios y, por lo tanto, no quedan directamente cubiertos por las normas de la OMC. No obstante, si las emisiones se consideraran bienes de conformidad con la definición de la OMC, el derecho exclusivo de su comercialización entre las partes del anexo I (que se han comprometido a reducir las emisiones de gases de efecto invernadero) podría violar el principio de la nación más favorecida (NMF) de la OMC, al producirse una discriminación frente a los socios comerciales no incluidos en el anexo I (Cosbey y Tarsofsky, 2007).

Por otra parte, los derechos de emisión tienen inevitablemente un valor económico y podrían considerarse instrumentos negociables en virtud del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios y otros compromisos específicos de servicios financieros, en cuyo caso podrían estar sujetos a las normas de la OMC (Green, 2005; Cosbey y Tarsofsky, 2007).

Cuadro III.10  
**NORMAS DE LA OMC Y OPCIONES DE POLÍTICA EN LA ESFERA DEL CAMBIO CLIMÁTICO**

	¿Justificadas en virtud del GATT?				
	Artículo I (Nación más favorecida)	Artículo II (Aranceles)	Artículo III (Trato nacional)	Artículo XI (Contingentes)	Artículo XX (Excepciones)
Medidas para abordar el cambio climático que pueden restringir las importaciones					
Restricción de importaciones aplicada para penalizar "el carbono emitido en el extranjero" (medida aplicada solo a las importaciones)	Prohibición de importación (restricción cuantitativa)	Hay violación si los aranceles no establecen discriminación entre los miembros de la OMC	Hay violación porque los compromisos arancelarios se basan en consolidaciones	Hay violación por prohibición de contingentes excepto en circunstancias específicas	Si, si una disposición o restricción de las importaciones puede justificarse en virtud del artículo XX está permitida, aunque viole otras normas del GATT Para que una medida restrictiva del comercio se considere "necesaria" en virtud del artículo XX se debe evaluar: 1) cuán restrictiva del comercio es la medida en cuestión; 2) el valor de aquello que la medida está destinada a proteger; 3) el aporte de la medida al logro del objetivo. No obstante, ni siquiera las medidas restrictivas del comercio que son "necesarias" deberían establecer una discriminación entre socios comerciales, ni discriminar a las importaciones frente a los productos nacionales
Aranceles adicionales o punitivos	Hay violación si los aranceles no establecen discriminación entre los miembros de la OMC	Hay violación porque los compromisos arancelarios se basan en consolidaciones	No permitidos. En virtud de las normas del GATT, aunque el país exportador no restrinja sus emisiones de carbono, el costo social del carbono no puede calificarse como dumping o como subsidio. La imposibilidad de gravar con un impuesto al carbono, o internalizar de otro modo el precio total del carbono, no otorga a los demás miembros de la OMC el derecho a imponer derechos punitivos a las importaciones		
Derechos antidumping o compensatorios	Permitido siempre que los impuestos no establezcan discriminación entre los miembros de la OMC		No hay violación. Los impuestos al carbono pueden justificarse como un "impuesto interior" en virtud del artículo III:2 del GATT y, por lo tanto, pueden ajustarse en la frontera		
Impuesto al carbono	Permitida siempre que los impuestos no establezcan discriminación entre los miembros de la OMC		No hay violación. El costo de comprar créditos de carbono puede justificarse como un "impuesto interior" u "otras cargas interiores de cualquier clase" en virtud del artículo III:2 del GATT y, por lo tanto, puede ajustarse en la frontera		
Fijación de límites máximos e intercambio de derechos de emisión	Permitida siempre que los impuestos no establezcan discriminación entre los miembros de la OMC		No hay violación. El artículo III permite la reglamentación siempre que no sea discriminatoria. No obstante, existe el problema del "producto" frente al "proceso". Aun cuando una reglamentación vinculada al carbono no pueda ajustarse en la frontera mediante la imposición de un impuesto en virtud de las normas del GATT, la extensión de la reglamentación a las importaciones podría justificarse en virtud del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio		
Disposición competitiva aplicada como ampliación de la política de los Estados Unidos sobre cambio climático (medida aplicada a la producción nacional y a las importaciones)					

**Fuente:** Gary Clyde Hufbauer, "Climate Change: Competitiveness Concerns and Prospects for Engaging Developing Countries", testimonio ante el subcomité de energía y calidad del aire de la Cámara de Representantes de Estados Unidos, 2008, sobre la base de J. Pauwelyn, "U.S. Federal Climate Policy and Competitiveness Concerns: The Limits and Options of International Trade Law", Working Paper, Nº 07-02, Nicholas Institute for Environmental Policy Solutions, Duke University, 2007.



No hay que perder de vista que ciertos aspectos del sistema de comercio de emisiones pueden no ser compatibles con algunas normas de la OMC. Por ejemplo, la asignación de permisos de emisiones que no reflejan su valor de mercado puede considerarse una subvención en virtud del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (Cosbey y Tarasofsky, 2007).

Si a los productos no se aplican los mismos impuestos internos en todos los países, el efecto de un impuesto unilateral al carbono puede limitarse a dejar la participación en el mercado interno en manos de competidores extranjeros y las emisiones globales de carbono pueden no verse afectadas. Una solución podría ser asociar los impuestos al carbono con un ajuste fiscal en frontera: los productos importados pagan los mismos impuestos que los nacionales y los impuestos que pagan los productos nacionales exportados se devuelven. Si bien los ajustes fiscales en frontera para este tipo de impuestos están permitidos en virtud del GATT, no está claro en qué medida pueden aplicarse a los suministros de energía, lo que genera debates respecto de si la OMC permite efectuar distinciones basadas en el método de elaboración de un producto, en lugar de en el producto como tal (Cosbey y Tarasofsky, 2007)<sup>29</sup>.

Los estándares de eficiencia que se elaboran con el propósito de favorecer a las industrias internas podrían chocar con el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC aunque, a diferencia del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, este no establece que las decisiones deban tener una base científica. En el artículo 2.2 se señala que al evaluar los riesgos, “los elementos que es pertinente tomar en consideración son, entre otros: la información disponible científica y técnica, la tecnología de elaboración conexa o los usos finales a que se destinen los productos”. Los ambientalistas se muestran preocupados por el costo asociado a la regulación en la esfera del cambio climático, donde las pruebas científicas son objeto de arduos debates. En la diferencia Comisión Europea-Amianto, el Órgano de Apelación indicó que al establecer una política sanitaria, un miembro no está obligado a seguir de manera automática lo que en un momento determinado pueda constituir una opinión científica mayoritaria (Green, 2005). Esta conclusión ha dado cierta tranquilidad a los detractores de la OMC.

Las normas nacionales referidas a las características de los productos, como los requisitos obligatorios relacionados con la eficacia energética o con las emisiones de gases de efecto invernadero, o las prescripciones en materia de etiquetado quedarían abarcadas por el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. Esto significa que no deben ser discriminatorias ni se deben preparar, adoptar o aplicar con el objeto de crear obstáculos innecesarios al comercio internacional.

Otro tema al que se han referido los expertos es en qué medida los procesos y métodos de producción no relacionados con los productos están cubiertos por el GATT y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. Los requisitos de los procesos y métodos de producción basados en la eficiencia energética o en las emisiones no cumplen lo dispuesto en el GATT. No obstante, aunque aún son objeto de debate y dependen de cómo se interpreten, es posible que se consideren medidas legítimas para diferenciar los productos similares (Green, 2005)<sup>30</sup>.

En definitiva, las reglas internacionales en materia de cambio climático y obligaciones comerciales no están estructuradas y el debate empieza en los Estados Unidos y la Unión Europea, insinuándose ya iniciativas polémicas que podrían colisionar con el actual marco multilateral de comercio. Asimismo, se abren considerables espacios para la cooperación internacional y regional. América Latina y el Caribe no puede quedar fuera de ese debate, ya que, si bien no juega un papel significativo en la emisión de gases de efecto invernadero, es un actor relevante en la oferta global de biodiversidad y debería prestar atención a los foros internacionales donde empiecen a gestarse tendencias, primero académicas, luego mediáticas y más tarde con efectos jurídicos unilaterales o multilaterales. Esta es un área en que la coordinación regional podría permitir obtener un terreno de juego global menos desnivelado, que tome en cuenta las necesidades de los países en desarrollo, identifique mecanismos de cooperación que faciliten ajustes graduales, como los que se discuten en el ámbito de la Ayuda para el Comercio, sean coherentes con los objetivos globales de un desarrollo sostenible y no afecten negativamente a los niveles de comercio.

<sup>29</sup> Para un análisis completo véase Pauwelyn (2007).

<sup>30</sup> Otro aspecto a considerar es si al evaluar la similitud se deberían tomar en cuenta las diferentes percepciones de los consumidores.

## E. Conclusiones

El panorama descrito abre considerables desafíos y oportunidades para los países de la región, pero exige también reforzar la colaboración entre los países de América Latina y el Caribe para identificar mecanismos de apoyo regionales y globales, que permitan abordar de manera constructiva los cambios que demanda el nuevo escenario internacional en materia de seguridad en el comercio, normas y certificación de la calidad, estándares privados y vínculos entre comercio y trabajo, medio ambiente y cambio climático.

El desafío es considerable ya que los distintos temas analizados pueden ejercer presiones significativas sobre la competitividad de las exportaciones de la región, a medida que algunas normas se vayan haciendo exigibles o se incorporen sesgos proteccionistas que traten supuestamente de nivelar las condiciones competitivas con las de la producción interna de los países industrializados, como ocurre a veces en el ámbito de los derechos laborales, el medioambiente y, recientemente, el cambio climático. En esta última esfera, el abanico de iniciativas es tan amplio que abarca desde la posible aplicación de sobretasas arancelarias (o su

equivalente, a través de la necesidad de adquirir derechos internacionales de emisión), hasta nuevos espacios para los subsidios, mecanismos de defensa comercial (salvaguardias y antidumping) o incluso la “igualdad de condiciones” en lo referente a exigencias de emisión, sin tener en cuenta el peso relativo de cada región en la emisión global de los gases de efecto invernadero. Es una lástima que el argumento de la “nivelación de las condiciones competitivas” no se aplique con similar entusiasmo a las actuales distorsiones que afectan el comercio agrícola, como los subsidios a las exportaciones y la ayuda interna. La región debe ir preparándose para estos debates que llegarán antes de lo previsto a mesas de negociación donde será fundamental tener muy claros los objetivos, las líneas de defensa y las principales alianzas. Los organismos multilaterales se enfrentan también al importante desafío de ir preparando diagnósticos y avanzando en propuestas informadas y actualizadas que permitan velar por los intereses de los países en desarrollo y defender los foros multilaterales como espacio privilegiado para otorgar gobernabilidad a estos complejos temas de la globalización.

## Bibliografía

- Alvarez, M. (2008), “C-TPAT y AEO: las nuevas vías del comercio internacional”, *Boletín FAL*, N° 258, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero.
- BancoMext (2007), “Estiman que 60% de la mercancía importada por EU es vía C-TPAT [en línea] [www.buyinmexico.com.mx](http://www.buyinmexico.com.mx), julio.
- Banco Mundial (2007), *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: agricultura para el desarrollo*, Washington, D.C.
- Bergsten, F., R. Keohane y J. Nye (1975), “International economics and international politics: a framework for analysis”, *International Organization*, vol. 29, N° 1.
- Brewer, Thomas L. (2007), *U.S. Climate Change Policies and International Trade Policies: Intersections and Implications for International Negotiations*, Washington, D.C., Georgetown University Press, noviembre.
- Canale, Felipe y Marta Pardo Leal (2006), “Estudio técnico-legal sobre las capacidades fitosanitarias de los países miembros del organismo internacional regional de sanidad agropecuaria (OIRSA)”, *serie Estudios legislativos de la FAO en línea*, N° 50 [en línea] <http://www.fao.org/legal/prs-ol/lpo50es.pdf>, enero.
- Castells, Manuel (2000), “La factoría”, N° 12, junio-septiembre [en línea] <http://www.lafactoriaweb.com/articulos/castells12.htm>.

- CBP (Servicio de Aduanas y Protección Fronteriza de Estados Unidos) (2007), "Cost/Benefit Survey" [en línea] [www.cbp.gov](http://www.cbp.gov), agosto.
- \_\_\_ (2004), "Securing the Global Supply Chain" [en línea] [www.cbp.gov](http://www.cbp.gov), noviembre.
- CCE (Comisión de las Comunidades Europeas) (2008), "Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones: dos veces 20 para el 2020. El cambio climático una oportunidad para Europa" [en línea] [eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0030:FIN:ES:PDF](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0030:FIN:ES:PDF).
- \_\_\_ (2003), "Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones: Mejora de la protección del transporte marítimo" (COM(2003) 229 final), Bruselas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2006. Tendencias 2007* (LC/G.2341-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.85.
- Comisión Europea (2007), *Operadores Económicos Autorizados: orientaciones*. (TAXUD/2006/1450), Bruselas.
- Cosbey, Aaron y Richard Tarasofsky (2007), *Climate Change, Competitiveness and Trade*, Chatham House.
- Díaz, Alejandra (2005), "Las nuevas medidas de seguridad y sus efectos en las exportaciones agrícolas", México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México, inédito.
- Elliot, Kimberly Ann (2004), "Labor standards and the FTAA", *Integrating the Americas: FTAA and Beyond*, Antoni Estevadeordal, Dani Rodrik, Alan M. Taylor y Andrés Velasco (eds.), Harvard University.
- Expansión.com (2007), "El certificado aduanero crea oportunidad de negocio" [en línea] [www.Expansión.com](http://www.Expansión.com), 18 de mayo.
- Fairtrade Labelling Organizations (FTO) (2007), "Criterios Genéricos de Comercio Justo Fairtrade", marzo.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2006), *Resultado de la Conferencia electrónica: las buenas prácticas agrícolas (BPA). En búsqueda de la sostenibilidad, competitividad y seguridad alimentaria (19 de julio - 9 de agosto de 2004)*, Santiago de Chile, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.
- \_\_\_ (2003a), "Item 6: Desarrollo de un marco para las buenas prácticas agrícolas", 17° período de sesiones del Comité de Agricultura (COAG), Roma, 31 de marzo a 4 de abril [en línea] [www.fao.org/unfao/bodies/coag/coag17/coag17-e.htm](http://www.fao.org/unfao/bodies/coag/coag17/coag17-e.htm).
- \_\_\_ (2003b), *Summary Analysis of Relevant Codes, Guidelines, and Standards Related to Good Agricultural Practice. Background paper for the FAO Expert consultation on GAP*, FAO GAP Working Paper series, N° 2, Roma.
- \_\_\_ (2002), "Sistemas de calidad e inocuidad de los alimentos: Manual de capacitación sobre higiene de los alimentos y sobre el sistema de análisis de peligros y puntos críticos de control (APPCC) [en línea] [http://www.fao.org/es/ESN/food/foodquality\\_HACCP\\_es.stm](http://www.fao.org/es/ESN/food/foodquality_HACCP_es.stm).
- \_\_\_ (2000), *Impacto de los obstáculos técnicos y las barreras no arancelarias en el comercio agrícola de América Latina y el Caribe* (LARC/00/2), Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, Mérida, 10 a 14 de abril.
- FAO/EMBRAPA (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación/ Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria) (2002), *Guidelines for Good Agricultural Practices*, Brasilia.
- Friedman, Thomas (2006), *La tierra es plana. Breve historia del mundo globalizado del siglo XXI*, Editorial Plantea.
- Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina (2005), *Buenas prácticas agrícolas. Diagnósticos y propuestas: el primer eslabón*, Buenos Aires, octubre.
- Green, Andrew (2005), "Climate change, regulatory policy and the WTO. How constraining are trade rules?", *Journal of International Economic Law*, vol. 8, N°1.
- Hoekman, Bernard y Michel M. Kostecki (2001), *The Political Economy of the World Trading System: The WTO and Beyond*, Oxford University Press.
- Hong Kong Trade Development Council (2005), "Issue 02" [en línea] [www.tdctrade.com](http://www.tdctrade.com), febrero.
- Hufbauer, Gary Clyde (2008), "Climate Change: Competitiveness Concerns and Prospects for Engaging Developing Countries", testimonio ante el subcomité de energía y calidad del aire de la Cámara de Representantes de Estados Unidos.
- Humphrey, John (2006), *Global Value Chains in the Agrifood Sector*, Viena, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI).
- Inside U.S. Trade* (2008a), vol. 26, N° 22, 30 de mayo.
- \_\_\_ (2008b), vol. 26, N° 17, 25 de abril.
- \_\_\_ (2007a), vol. 25, N° 48, 7 de diciembre.
- \_\_\_ (2007b), "U.S., EU set to unveil C-TPAT, AEO mutual recognition road map", vol. 25, N° 44, noviembre.
- \_\_\_ (2007c), vol. 25, N° 25, 22 de junio.
- Jaffee, S. (2003), "From Challenge to Opportunity: Transforming Kenya's Fresh Vegetable Trade in the Context of Emerging Food Safety and Other Standards in Europe", *Agricultural and Rural Development Discussion Paper*, N° 2, Washington, D.C., Banco Mundial.

- Jansen, Marion y Eddy Lee (2007), *Trade and Employment: Challenges for Policy Research*, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo/Secretaría de la Organización Mundial del Comercio.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2007), *Las normas privadas y el Acuerdo MSF (G/SPS/GEN/746)*, Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, 24 de enero.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2007a), "Food safety and foodborne illness", *Fact Sheet*, N° 237, marzo.
- \_\_\_ (2007b), *Informe sobre la salud en el mundo, 2007. Un porvenir más seguro: protección de la salud pública mundial en el siglo XXI*, Ginebra.
- \_\_\_ (2002), "Foodborne diseases, emerging", *Fact Sheet*, N° 124, enero.
- Pauwelyn, Joost (2007), "U.S. Federal Climate Policy and Competitiveness Concerns: The Limits and Options of International Trade Law", *Working Paper*, N° 07-02, Nicholas Institute for Environmental Policy Solutions, Duke University.
- Polaski, S. (2006), *Winner and Losers: Impact of the Doha Development Round on Developing Countries*, Washington, D.C., Carnegie Endowment for International Peace.
- Razo, Carlos y otros (2007a), "Biocombustibles y su impacto potencial en la estructura agraria, precios y empleo en América Latina", *serie Desarrollo productivo*, N° 178 (LC/L.2768-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.104.
- \_\_\_ (2007b), "Producción de biomasa para biocombustibles líquidos: el potencial de América Latina y el Caribe", *serie Desarrollo productivo*, N° 181 (LC/L.2803-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.136.
- Reina, Mauricio y Sandra Zuluaga (2008), "Comercio y pobreza: análisis comparativo de la evidencia para América Latina", *serie Comercio internacional*, N° 87 (LC/L.2903-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.39.
- Salles de Almeida, Juliana (2008), "Normas privadas: el nuevo desafío de las exportaciones de los países en desarrollo", *serie Comercio internacional*, N° 85 (LC/L.2861-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.06.
- Santacoloma, Pilar (s/f), "Costs and managerial skills in organic certified products", Roma [en línea] [http://www.fao.org/docs/eims/upload/229934/2005\\_12\\_doc10.pdf](http://www.fao.org/docs/eims/upload/229934/2005_12_doc10.pdf).
- Sanz, Carlos y otros (2004), *Plan Nacional para la Implementación de Buenas Prácticas Agrícolas*, Bogotá, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Dirección de Desarrollo Tecnológico y Protección Sanitaria, diciembre.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2005), *Comercio, medio ambiente y desarrollo* (TD/B/COM.1/70), Junta de Comercio y Desarrollo, Comisión del Comercio de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos, 7 de enero.
- \_\_\_ (1999), *Informe de la reunión de expertos en el examen del comercio en el sector agrícola, con el fin de ampliar las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo y ofrecerles asistencia para entender mejor las cuestiones en juego en las próximas negociaciones agrícolas* (TD/B/COM.1/EM.8/2), febrero.

## Capítulo IV

# Integración e iniciativas comerciales

### Introducción

La agenda internacional exige una mayor cooperación entre los países de América Latina y el Caribe para mejorar su inserción en la economía mundial. Esto ocurre no solo en materia de competitividad e innovación sino también respecto de temas relacionados con el comercio y la seguridad, el cambio climático y la eficiencia energética. Para cumplir con los requisitos que demandan los principales mercados se deberán impulsar nuevas reformas, inversiones y enfoques de gestión y aumentar la coordinación entre las aduanas, los puertos y las diversas agencias de comercio exterior de los países. Los representantes de los gobiernos de la región necesitan concordar posturas con respecto a todos estos temas y concurrir con una sola voz a los foros de negociación internacional. A su vez, deben vincular dichas posturas con los esfuerzos internos necesarios para fomentar nuevas oportunidades de negocios y aumentar la competitividad. La existencia de mercados amplios y unificados y la convergencia en una serie de políticas públicas relevantes sería de gran ayuda para alcanzar estos objetivos. Se necesita una mayor y mejor integración regional para poner en práctica las diversas estrategias nacionales de inserción internacional que más contribuyan a superar los problemas de crecimiento y equidad.

En un contexto mundial de gran incertidumbre —sobre todo con respecto a las exportaciones dirigidas a los Estados Unidos— sobresalen los esfuerzos que se realizan en los esquemas de integración por avanzar en

los compromisos comunitarios en áreas de facilitación del comercio. En especial, destaca la adopción del documento único aduanero en la Comisión Andina, medida que se acompañó con la armonización de los



regímenes aduaneros. En la misma línea, el Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) del Mercado Común Centroamericano (MCCA) aprobó y actualizó una serie de reglamentos técnicos en materia de medidas de normalización, metrología y procedimientos de autorización y otros relativos a medidas y procedimientos sanitarios y fitosanitarios.

También destacan diversos esfuerzos para potenciar estrategias comerciales que tiendan a aumentar la interdependencia de los países de la región. Estos incluyen la promoción de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), el Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica (Proyecto Mesoamérica) —anteriormente Plan Puebla Panamá (PPP)— y las gestiones de los representantes de los países que componen el Arco del Pacífico Latinoamericano para generar sinergias en las relaciones comerciales con los países de Asia y el Pacífico, en especial China, la India y los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN). Por último, las autoridades de países del Caribe en 2007 y del Mercado Común Centroamericano y la Comunidad Andina (CAN) en 2008 han participado en negociaciones comerciales con la Unión Europea, tema que se examina en el capítulo V.

El fracaso de la Ronda de Doha deja más tiempo político para la integración regional. El Gobierno de

México busca unificar sus acuerdos comerciales con los países de Centroamérica, con el objetivo de permitir la acumulación de origen. A su vez, las autoridades de México y Centroamérica solicitan a sus pares de la Unión Europea la acumulación de origen en sus respectivos acuerdos, medida que fomentará alianzas empresariales para aprovechar los mercados mesoamericano y europeo. Desde el Brasil se promueve una negociación entre el MERCOSUR y Centroamérica y se convoca una cumbre latinoamericana en diciembre para avanzar en la integración regional. Los representantes de las 11 economías que componen el Arco del Pacífico Latinoamericano (los países centroamericanos, Chile, Colombia, el Ecuador, México, Panamá y el Perú) preparan una propuesta conjunta para los gobiernos de Asia y el Pacífico, en la que se plantea la posibilidad de acumular origen entre los acuerdos que los vinculan. Se trata de buenas noticias, que tendrían mayores repercusiones si el prominente papel desempeñado por el Brasil en las negociaciones de Doha y el reconocimiento internacional de ese país y de México por su calidad de miembros del G-5 junto a China, la India y Sudáfrica se aprovecharan para dinamizar la integración, estrechar los lazos entre México y Centroamérica y América del Sur y facilitar su convergencia, sobre bases realistas y compatibles con las exigencias de innovación y competitividad que impone la economía global.

## A. Situación actual y avances recientes

Las corrientes de comercio intrarregional en América Latina y el Caribe siguen siendo bajas con respecto al total de las exportaciones: en 2006-2007 alcanzaron alrededor del 18%. Sin embargo, la situación varía mucho de un país a otro. En algunos casos, la región constituye el destino de alrededor del 5% de las exportaciones (México) y en otros, como en el de Bolivia y El Salvador, representa más del 60%<sup>1</sup>. Además, la densidad del comercio en el marco de los acuerdos de integración no supera el 15% y el 10% en el último quinquenio en los casos del MERCOSUR y la Comunidad Andina, respectivamente, mientras que en los países del Mercado Común Centroamericano alcanza alrededor de un 30% si se incluyen las ventas externas de la maquila y un 18% si no se incluyen<sup>2</sup>.

En 2007, volvieron a registrarse aumentos de dos dígitos en el comercio intrarregional, aunque a un ritmo menor que en los años precedentes. No obstante, esto bastó para que el coeficiente de exportaciones intrarregionales aumentara al 19%. En el primer trimestre de 2008 las exportaciones intrarregionales continuaron expandiéndose, compensando en cierta forma la contracción de las ventas a los Estados Unidos. Esta tendencia ascendente con respecto al primer trimestre de 2007 se observa en todos los grupos (véase el cuadro IV.1).

Los reducidos coeficientes de comercio intrarregional revelan que se están desaprovechando las posibilidades que este presenta, sobre todo en algunos esquemas subregionales. Tampoco se ha avanzado mucho en la formación de cadenas productivas intrarregionales —vinculadas a los esquemas de integración— para aprovechar el acceso preferencial que brindan los acuerdos comerciales a los mercados fuera de

<sup>1</sup> Cifras de CEPAL (2008c), cuadro 2.2.2.45.

<sup>2</sup> Estimaciones de la CEPAL.

la región. Un proceso de integración más profundo sería un factor clave para atraer inversiones a dichas cadenas productivas, especialmente en los países más pequeños.

Sin embargo, las restricciones no arancelarias, la falta de normas claras y la consiguiente inseguridad jurídica no estimulan tales corrientes de inversión.

Cuadro IV.1  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES TOTALES Y POR ESQUEMAS SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN, 1990-2007**  
(En millones de dólares corrientes y porcentajes)

	1990	1995	1998	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Enero a marzo 2007	Enero a marzo 2008 <sup>a</sup>
<b>ALADI</b>											
Exportaciones totales (1)	112 694	204 170	251 345	319 807	346 145	427 835	506 557	602 803	675 139	154 001	189 416
Exportaciones a la ALADI (2)	13 589	35 471	43 118	36 164	40 872	56 777	72 979	91 757	107 586	22 664	29 678
Porcentaje exportaciones internas (2:1)	12,1	17,4	17,2	11,3	11,8	13,3	14,4	15,2	15,9	14,7	15,7
<b>Comunidad Andina</b>											
Exportaciones totales (1)	31 751	39 134	38 896	52 177	54 716	74 140	100 089	126 112	139 102	29 596	44 213
Exportaciones a la Comunidad Andina (2)	1 312	4 812	5 504	5 227	4 900	7 604	10 313	12 719	12 909	2 622	4 012
Porcentaje exportaciones internas (2:1)	4,1	12,3	14,2	10,0	9,0	10,5	10,3	10,1	9,3	8,9	9,1
<b>MERCOSUR</b>											
Exportaciones totales (1)	46 403	70 129	80 227	89 500	106 674	134 196	162 512	188 188	221 498	46 749	56 718
Exportaciones al MERCOSUR (2)	4 127	14 199	20 322	10 197	12 709	17 319	21 134	26 626	33 051	6 807	9 415
Porcentaje exportaciones internas (2:1)	8,9	20,2	25,3	11,4	11,9	12,9	13,0	14,1	14,9	14,6	16,6
<b>Mercado Común Centroamericano (MCCA)</b>											
Exportaciones totales <sup>b</sup> (1)	4 480	8 745	14 987	17 006	18 117	19 767	21 849	24 493	26 036	6 795	7 257
Exportaciones al MCCA (2)	624	1 451	2 754	2 871	3 110	3 506	3 912	4 429	5 217	1 218	1 305
Porcentaje exportaciones internas (2:1)	13,9	16,6	18,4	16,9	17,2	17,7	17,9	18,1	20,0	17,9	18,0
<b>Comunidad del Caribe (CARICOM)</b>											
Exportaciones totales (1)	4 118	5 598	4 790	5 732	6 712	7 880	15 949	18 709	19 872	5 734,3	5 666,2
Exportaciones a la CARICOM (2)	509	843	1 031	1 220	1 419	1 810	2 091	2 427	2 793	693,9	775,2
Porcentaje exportaciones internas (2:1)	10,3	14,2	18,6	17,2	16,5	17,4	13,1	13,0	14,1	12,1	13,7
<b>América Latina y el Caribe</b>											
Exportaciones totales <sup>c</sup> (1)	130 214	227 922	280 065	347 610	376 590	472 444	568 798	679 713	761 959	167 356	203 061
Exportaciones a América Latina y el Caribe <sup>d</sup> (2)	18 727	45 180	56 644	53 424	59 635	79 952	99 839	121 923	144 211	30 600	39 063
Porcentaje intrarregional/Total (2:1)	13,9	19,8	20,2	15,4	15,8	16,9	17,6	17,9	18,9	18,3	19,2

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de las respectivas agrupaciones subregionales y del Fondo Monetario Internacional (FMI), *Direction of Trade Statistics*.

<sup>a</sup> Cifras preliminares.

<sup>b</sup> Las cifras incluyen las ventas externas de la maquila.

<sup>c</sup> Incluye la ALADI, el MCCA, los países de la CARICOM, Panamá, Cuba y la República Dominicana.

<sup>d</sup> Incluye el comercio intrasubregional en la CAN, el MERCOSUR, el MCCA, la CARICOM y el efectuado por Chile y México al resto de la región, así como el realizado entre grupos, más la corriente de exportaciones de Cuba, Panamá, la República Bolivariana de Venezuela y la República Dominicana hacia los demás países de la región.

En los últimos años, y como resultado de la internacionalización de algunas empresas, se ha observado un incremento en la inversión en el exterior, sobre todo en la Argentina, el Brasil, Chile y México. Las inversiones latinoamericanas en el exterior ascendieron a 40.000 millones de dólares en 2006 y a 20.600 millones de dólares en 2007<sup>3</sup>. Las translatinas se han transformado en un fenómeno cada vez más importante y en la actualidad representan alrededor del 8% de la inversión extranjera directa (IED) que ingresa a América Latina y el Caribe,

especialmente en los sectores de recursos naturales y manufacturas basadas en ellos, bebidas y alimentos, comercio y servicios<sup>4</sup>. Este último sector recibe a su vez alrededor de la mitad de dicha IED. Sin embargo, en el caso de Centroamérica y la República Dominicana, estas inversiones representan un 20% del total, cifra que aumenta a casi el 40% si se excluyen las inversiones de los Estados Unidos. Es interesante destacar que en el caso de los servicios la IED se transforma en el principal vehículo para que los proveedores puedan ofrecer sus servicios en el país extranjero. La empresa mexicana de

<sup>3</sup> La diferencia entre un año y otro se explica por una operación específica del Brasil en 2006 (CEPAL, 2008b).

<sup>4</sup> Es importante tener en cuenta los problemas relativos a la disponibilidad de datos, por lo que se hace referencia a órdenes de magnitud y tendencias.

telecomunicaciones América Móvil, Telmex y Cencosud de Chile, que se ocupa de distribución minorista, constituyen ejemplos en ese sentido.

Aunque este proceso emergente de internacionalización es uno de los rasgos más destacados del acontecer económico regional, lamentablemente no está vinculado con las decisiones en materia de integración. Cualquier esfuerzo de integración profunda debería reforzar los vínculos con estos actores regionales de la internacionalización para aumentar la expansión de estas empresas y la pertinencia y eficacia del proceso de integración (véase la sección E).

Pese a la significativa renovación conceptual e instrumental de los años noventa —que en la CEPAL se denomina “regionalismo abierto”— y al marcado aumento del comercio intrarregional desde fines de esa década, los avances en los procesos de integración han sido dispares. En algunos casos se ha mantenido el impulso renovador, en otros han proliferado nuevas iniciativas con las que se busca complementar las ya existentes —como en el caso de la actual Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)— y en otros, después de acelerados progresos iniciales, se observa una pérdida de dinamismo.

En Centroamérica la integración regional ha recibido un impulso renovado, proceso en el que destaca el Plan de Acción de la Integración Económica de Centroamérica, suscrito en 2002 como mecanismo de transición del Mercado Común Centroamericano a la unión aduanera. De especial importancia fue la creación del mecanismo de solución de controversias a nivel regional y el establecimiento de aduanas integradas, que agiliza el tránsito de mercancías. Por último, en febrero de 2007 se suscribió el Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y

Nicaragua, que se encuentra actualmente en proceso de ratificación. Mediante este protocolo se incorpora la dimensión del comercio de servicios e inversiones al ámbito centroamericano con un enfoque ambicioso.

Los acuerdos de libre comercio de esta subregión con socios extrarregionales (Estados Unidos) y el potencial acuerdo de asociación con Europa contribuyen a modernizar el esquema de integración y permiten abordar en conjunto los nuevos temas de las relaciones intrarregionales e interregionales.

El proceso de integración también se ha intensificado en el Caribe aunque no al ritmo que algunos países miembros esperaban. El Mercado Único del Caribe entró en vigor con la adhesión de 12 países y a mediados de 2007 los representantes del subconjunto de países del Caribe oriental acordaron establecer además una unión económica. En diciembre de ese mismo año, el Foro del Caribe del Grupo de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (CARIFORUM), que incluye a la República Dominicana, concluyó las negociaciones de un acuerdo de asociación con la Unión Europea, que constituye un paso importante para este grupo de países.

En América del Sur se aprecian algunos logros en los programas de desarrollo social en la Comunidad Andina y con respecto al Fondo para la Convergencia Estructural en el MERCOSUR, mientras continúan los esfuerzos en materia de códigos aduaneros únicos y en la aplicación completa del arancel externo común. Sin embargo, las restricciones vigentes en los mercados, los problemas derivados de las asimetrías entre algunos de sus miembros y la forma en que se han abordado algunas diferencias bilaterales reflejan la persistencia de grandes debilidades institucionales.

---

## B. Principales iniciativas en los esquemas de integración

---

### 1. Comunidad Andina (CAN)

El comercio entre los cuatro países miembros de la CAN registró un aumento del 13% en 2007, que llevó el coeficiente de comercio intrarregional a un modesto 9,3%, el más bajo de todos los esquemas subregionales de integración. Si se considera a la República Bolivariana

de Venezuela como parte del grupo —solo a los efectos de los intercambios comerciales— se observa un aumento de apenas un 3% en el comercio dentro del bloque. Este retroceso se explica por la marcada disminución de las exportaciones de Bolivia y la

República Bolivariana de Venezuela hacia el resto de países del grupo.

En el último semestre de 2007 y el primero de 2008 se percibieron avances en la facilitación del comercio entre los miembros del grupo. En julio de 2007 se aprobó la decisión 670, con la que se adoptó el documento único aduanero que se aplicará en conjunto con la armonización de los regímenes aduaneros a partir del 1º de junio de 2009 (véanse las decisiones 670 y 671 en la *Gaceta judicial del Acuerdo de Cartagena*, 2007).

También se aprecian buenos resultados con respecto a la normalización, el reconocimiento mutuo y las actividades de evaluación de la conformidad y regulación técnica. Asimismo, destacan las medidas conducentes a la armonización de formatos y procedimientos para la presentación y reconocimiento de la Notificación Sanitaria Obligatoria (NSO) en los países miembros.

Siguen en curso las conversaciones para la construcción del mercado andino de servicios. En julio de 2007 los representantes de los países involucrados examinaron diversas opciones para avanzar en la liberalización del mercado de servicios profesionales, servicios financieros y televisión, entre otros. Al respecto, se ha progresado en la definición de un régimen que regulará la liberalización de servicios financieros en el territorio comunitario, que deberá estar concluido el 30 de septiembre de 2008, según la norma que rige estos procedimientos (decisión 659) aprobada en diciembre de 2006. Por otra parte, y luego de intensas gestiones técnicas y diplomáticas conjuntas, los gobiernos de los países andinos lograron que la máxima instancia mundial de telecomunicaciones ampliase por tres años el plazo para la puesta en operación de la red satelital de los países miembros de la CAN cuyo vencimiento estaba previsto para el 18 de septiembre de 2010. De esta forma, se elimina temporalmente el riesgo de perder la posición satelital.

En conjunto con especialistas de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Secretaría General de la Comunidad Andina, las oficinas de estadísticas de los ministerios de salud de los países miembros realizan un trabajo de armonización de indicadores de salud para permitir el adecuado seguimiento de los proyectos del Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) de la Comunidad Andina.

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores estableció el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas de la Comunidad Andina, que reemplaza a la Mesa de Trabajo sobre Derechos de los Pueblos Indígenas y trata de fortalecer la participación de estos pueblos en el proceso de integración subregional.

Los institutos de estadísticas de los países miembros ampliarán el programa de armonización, centrado hasta

ahora en indicadores económicos, a indicadores sociales, medioambientales y de seguridad.

La Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA) de los Estados Unidos se ha prorrogado hasta diciembre de 2008. Para conseguir la aprobación de su tratado de libre comercio con los Estados Unidos, el Gobierno del Perú tuvo que modificar los capítulos ya negociados sobre trabajo y medio ambiente, de conformidad con el acuerdo legislativo de mayo de 2007 sobre acuerdos comerciales en el Congreso de los Estados Unidos (véase Paninsal 2007, pág. 119), que supone compromisos más vinculantes y con efectos en la legislación nacional, de acuerdo con la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de 1998 en materia de derechos laborales. Con respecto al medio ambiente, los nuevos compromisos establecieron la suscripción de siete acuerdos medioambientales y la aplicación efectiva de los acuerdos multilaterales que se hubieran suscrito. Estas modificaciones al tratado fueron aprobadas por el Congreso peruano. A solicitud del Gobierno del Perú, la Comunidad Andina reformó la decisión 486 sobre propiedad intelectual para hacer más flexible el tratamiento dado hasta entonces al tema y poder complementar la protección de los derechos de propiedad intelectual con exigencias y estándares multilaterales. De este modo, el Perú y Colombia podrán otorgar compensaciones por retrasos irrazonable en el otorgamiento de patentes no farmacéuticas. La nueva decisión 486 permite al Perú cumplir con los compromisos ya asumidos en el tratado de libre comercio con los Estados Unidos. Colombia necesitará realizar reformas similares si el Congreso estadounidense da luz verde al tratado de libre comercio suscrito con ese país. Esta nueva normativa no contó con la aprobación de las autoridades de Bolivia que mantienen una postura de rechazo y tratarán incluso de derogar y anular esa decisión por medios legales ante el Tribunal Andino de Justicia. Todo esto está erosionando las ya deterioradas relaciones de Bolivia con el resto de socios de la Comunidad Andina.

Por su parte, las autoridades de Bolivia confían en que el país pueda ingresar al MERCOSUR como miembro pleno sin necesidad de renunciar a su calidad de miembro pleno de la CAN y transformarse en la bisagra entre ambos esquemas de integración. Esta es otra situación que las autoridades de la CAN deberán examinar.

Continúan las tratativas para que Panamá se incorpore a la Comunidad Andina como miembro asociado, medida que se considera relevante para promover los temas de logística y servicios empresariales en la agenda andina, a la vista de los interesantes logros de Panamá en ese rubro.



## 2. Comunidad del Caribe (CARICOM)

Aunque los gobernantes de los países miembros de la CARICOM suscribieron formalmente su interés por avanzar hacia el Mercado y Economía Únicos de la CARICOM (CSME) en 2006, la constitución de una economía común sigue atrasada.

Algunos de los principales miembros del grupo, entre ellos Jamaica, no están en condiciones de cumplir estos requerimientos, por lo que la unión monetaria es aún una realidad lejana. De momento, la integración monetaria estaría suspendida debido a la falta de convergencia de las economías.

El mercado único supone el libre movimiento de bienes, servicios, capital y personas calificadas en la región, el derecho a establecer negocios sin restricciones y la aplicación de un arancel común y una política comercial única<sup>5</sup>. En consecuencia, el objetivo del CSME es complementar el área de libre comercio existente con la suspensión de las restricciones cuantitativas y otras barreras comerciales entre los países miembros. También se prepara una política regional común de inversión para facilitar la transición hacia el libre movimiento del capital.

La economía única también se refiere a una integración más profunda que requiere coordinación macroeconómica, armonización de políticas, leyes y regulaciones en las diversas áreas de la economía y desarrollo de programas sectoriales regionales (agricultura, industria, transporte). Se espera que el proceso de constitución del CSME ocurra en dos fases.

En la primera fase (2008-2010) se hará hincapié en la consolidación del mercado único y la preparación para la economía única. Los elementos principales incluirán la ampliación de las categorías de profesionales con derecho al libre movimiento, la implementación completa del libre movimiento de los proveedores de servicios, la aprobación de un código comunitario de inversiones de la CARICOM, el establecimiento de una bolsa regional de valores, la preparación de una estrategia regional de desarrollo y el establecimiento de un fondo de desarrollo regional. También se espera que en este período se llegue a un acuerdo entre los bancos centrales sobre la unidad de moneda común.

En la segunda fase (2011-2015) se tratará de completar la economía única mediante la armonización de los sistemas

tributarios, el ambiente financiero y las políticas fiscales y monetarias, el establecimiento de la unión monetaria del Caribe y la implementación de la política de competencia regional, el régimen de propiedad intelectual regional y las políticas comunes sectoriales (agricultura, energía, transporte, pymes y turismo).

Al amparo de la CARICOM se han creado algunas instituciones regionales importantes, entre ellas la Maquinaria Regional de Negociación del Caribe (CRNM) para negociaciones extrarregionales, la Corte de Justicia del Caribe para la solución de controversias en la aplicación del tratado de la CARICOM, el Centro Regional de Asistencia Técnica del Caribe (CARTAC) y el Organismo para situaciones de emergencia y casos de desastre en el Caribe (CDERA). En enero de 2008 se estableció la Comisión de Competencia de la CARICOM.

El grupo tiene prevista la coordinación macroeconómica, que consiste en reuniones periódicas de los ministros de finanzas y los gobernadores y las publicaciones bianuales del Centro de Estudios Monetarios del Caribe (CCMS) sobre desempeño y convergencia en las economías del Caribe.

En la integración caribeña no se presta particular atención a la asimetría entre los miembros de la CARICOM. Sin embargo, en el recién concluido Acuerdo de asociación económica entre la Unión Europea y el CARIFORUM hay elementos de trato diferenciado. Por ejemplo, se realiza una distinción entre los miembros “más” y “menos” desarrollados, que afecta al grado de liberalización en los sectores de servicios.

En julio de 2008 concluyó en Antigua y Barbuda la vigésima novena Cumbre anual de la CARICOM, en la que se expresaron muchos temores respecto al incumplimiento de algunas decisiones importantes. Voces calificadas han definido el estado de la integración como estancado y entrampado por la falta de aprobación legislativa de la Ley CARICOM, propuesta en 1992 y que daría automáticamente vigencia a las decisiones del bloque en todos los estados miembros (Girvan, 2008). Según este autor, es necesario que los países cedan parte de su soberanía al bloque regional, de lo contrario la cohesión del bloque se debilitará. Se menciona al respecto la reciente incorporación de Guyana y Suriname a la UNASUR, así como la incorporación de Dominica, San Vicente y las Granadinas y Antigua y Barbuda a la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) y el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP) (ALBA-TCP).

<sup>5</sup> El arancel común fue adoptado en 1994 pero su aplicación fue muy lenta y solo 11 de los 15 países del grupo lo aplican en la actualidad. En consecuencia, el arancel externo promedio disminuyó del 20% en los años noventa al 10% actual. Sin embargo, hay muchas excepciones a nivel nacional que impiden la aplicación del arancel común.



En mayo de 2008 la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) presentó el borrador del nuevo tratado de la OECS, en que se describen los esfuerzos por transformar a la OECS en una unión económica<sup>6</sup>. Al mismo tiempo se establecieron grupos focales para

difundir los contenidos y alcances de la iniciativa. A 26 años de vida de la institución, el empleo y la migración laboral en el espacio ampliado son dos de los temas clave para profundizar la integración del grupo (OECS, 2008).

### 3. Mercado Común Centroamericano (MCCA)

El comercio intrarregional como porcentaje del comercio total sigue creciendo cada año. En 2007 este comercio ascendió a 5.200 millones de dólares, que representan un 20% del total, el porcentaje más alto entre todos los esquemas latinoamericanos y caribeños de integración. En forma simultánea, la agrupación ha consolidado sus exportaciones en terceros mercados, sobre todo en aquellos países con los que posee acuerdos de libre comercio, ya sea como región o en forma individual (Estados Unidos, México, Panamá, Canadá, República Dominicana, Chile y CARICOM). En diciembre de 2007, el monto de exportaciones con preferencias arancelarias concedidas a la subregión por esta vía alcanzó el 70% y superaría el 80% al culminar el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

Aunque Costa Rica ratificó el Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-RD)<sup>7</sup>, todavía debe aprobar una ley de propiedad intelectual y un marco jurídico de competencia para que las instituciones públicas puedan operar en un régimen de mercado. Hasta mediados de agosto de 2008 el poder legislativo costarricense había aprobado una decena de leyes complementarias y espera aprobar las leyes pendientes antes de finales de 2008. El proceso de aprobación de una ley incluye las dos votaciones en el plenario, la firma por parte del Ejecutivo y la publicación en el diario oficial de las leyes.

Los países del Mercado Común Centroamericano suscribieron la convención marco para el establecimiento de una unión aduanera. Panamá además ha anunciado su intención de adherir a la unión aduanera y al Sistema de Integración Centroamericano (SICA). Asimismo, los países centroamericanos (con excepción de Costa Rica) anunciaron su decisión de negociar un tratado de libre comercio con la CARICOM.

Otro elemento relevante en Centroamérica es la presencia cada vez mayor de China en el intercambio comercial de los países centroamericanos. En 2007, ese país ocupó el quinto lugar entre los socios que más venden a la región (4,9% de las importaciones) y el cuarto entre los principales compradores (5,3% de las exportaciones) (SIECA, 2008). Luego de establecer relaciones diplomáticas con China, las autoridades de Costa Rica exploran la posibilidad de avanzar en negociaciones comerciales con el gigante asiático, medida que a largo plazo plantearía un nuevo desafío para los países centroamericanos en cuanto a la capacidad de establecer negociaciones conjuntas con sus principales socios.

Con el propósito de aprovechar el dinamismo del mercado interno y aumentar la competitividad del sector exportador se promovieron nuevas medidas de facilitación del comercio. Así, el Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO) aprobó, actualizó y modificó una serie de reglamentos técnicos centroamericanos en materia de medidas de normalización, metrología y procedimientos de autorización y otros relativos a medidas y procedimientos sanitarios y fitosanitarios. Para que estas medidas fueran viables el COMIECO modificó también el Código Aduanero Uniforme Centroamericano (CAUCA) y su reglamento. Ambos instrumentos fueron aprobados en abril de 2008 y entrarían en vigor el 25 de agosto de 2008.

Además de los logros para la conformación de la unión aduanera y de los progresos hacia la apertura comercial y la armonización arancelaria, se ha conseguido avanzar en el área de la administración aduanera mediante la

<sup>6</sup> Los países miembros de la OECS son: Antigua y Barbuda, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas.

<sup>7</sup> Los términos del CAFTA-RD se ultimaron en los Estados Unidos en 2005. La Cámara de Senadores ratificó ese instrumento el 30 de junio, mientras que la Cámara de Representantes hizo lo propio el 27 de julio de ese año. A su vez, el Presidente George W. Bush lo convirtió en ley el 2 de agosto de 2005. El resto de los países centroamericanos completó el proceso legislativo entre diciembre de 2004 y octubre de 2005. El primer país en contar con la aprobación legislativa del tratado de libre comercio fue El Salvador (17 de diciembre de 2004), seguido de Honduras (3 de marzo de 2005), Guatemala (10 de marzo de 2005), la República Dominicana (6 de septiembre de 2005) y Nicaragua (10 de octubre de 2005).

creciente incorporación por parte de los gobiernos, del CAUCA y su correspondiente reglamento (RECAUCA) y registros (sanitarios, sobre plaguicidas, productos naturales, laboratorios nacionales oficiales, entre otros). Además, se han simplificado los procedimientos de despacho y determinación del valor de las mercancías. Se destaca el establecimiento de aduanas integradas y periféricas dentro del territorio aduanero, con lo que se logra la agilización del tránsito de mercancías y personas y se reducen los costos y tiempos de los trámites aduaneros. Las aduanas periféricas se han establecido en El Salvador (puerto de Acajutla y puerto de Cutuco), en Guatemala (Tecún Umán, Puerto Quetzal, Santo Tomás de Castilla y Puerto Barrios), en Honduras (Puerto Cortés) y en Nicaragua (Peñas Blancas). También se destaca el proyecto para la creación del Sistema de Información Aduanero Unificado de Centroamérica (SIAUCA) en el marco de la cooperación entre la Unión Europea y Centroamérica, cuyo objetivo es rastrear el movimiento de mercancías que circulan en el territorio centroamericano y asegurar una gestión y una repartición justa de los ingresos fiscales. Asimismo, se está avanzando en la armonización de medidas sanitarias y fitosanitarias, de normalización y el marco jurídico institucional (Schatan y otros, 2008).

Durante la trigésima segunda Reunión Ordinaria de los Jefes de Estado y de Gobierno de los países del SICA —celebrada el 27 de junio de 2008 en San Salvador— se abordaron los aspectos sociales de la integración, la seguridad alimentaria y los avances en el proceso de integración. En materia social, se revisó y ajustó la Agenda Estratégica Social de Centroamérica. A continuación se examinaron las repercusiones del incremento de los precios de los alimentos en la seguridad alimentaria y los indicadores sociales de la subregión y se dispusieron medidas de coordinación para promover la seguridad alimentaria y nutricional de los grupos más vulnerables. Algunas de esas medidas consisten en planes para elevar la producción y la productividad de granos básicos y un programa del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) mediante el cual se asignarán fondos para incrementar la producción y la capacidad de almacenamiento de alimentos en la subregión.

Con respecto a la integración económica y comercial se registraron avances interesantes: i) la entrada en vigor del Tratado sobre Inversión y Comercio de Servicios entre las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; ii) la aprobación legislativa de Guatemala del Convenio de Asistencia Mutua y Cooperación Técnica de las Administraciones Tributarias y Aduaneras de Centroamérica y el Convenio de compatibilización de los sistemas tributarios de los Estados parte de la Unión Aduanera Centroamericana; y iii) la ratificación de El Salvador del Convenio marco para el establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana (INTAL, 2008).

Después de haber negociado conjuntamente con los Estados Unidos, las autoridades de los países del grupo lo hacen ahora con la Unión Europea, aspirando a obtener mejoras adicionales al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP-Plus) vigente (véase el capítulo IV).

Otro elemento que cabe señalar es el mayor acercamiento de México a Centroamérica. A fines de junio de 2008, en la décima Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, se cambió el nombre del Plan Puebla Panamá (PPP) por el de “Proyecto Mesoamérica”. Hasta la fecha los principales proyectos se han llevado a cabo en las áreas de infraestructura de transporte, energía, telecomunicaciones y facilitación comercial. En algunos casos se trata de iniciativas existentes que se reformularon para enmarcarlas en el PPP. El área de infraestructura de transporte ha sido la que mayor impulso y recursos ha recibido por parte del Plan.

Además de las prioridades en materia de infraestructura de interconexión de carreteras, eléctrica, de telecomunicaciones y de biocombustibles, el Proyecto Mesoamérica busca fomentar la asociación público-privada y la creación de un Fondo Mesoamericano para la preinversión y preparación de inversiones en infraestructura. Por último, y como objetivo prioritario, se consideró oportuno iniciar las negociaciones para alcanzar la convergencia de los tratados comerciales vigentes, con miras a un acuerdo de asociación de Mesoamérica.

#### 4. Mercado Común del Sur (MERCOSUR)

El principal avance del grupo consiste en la puesta en marcha de la Unidad Técnica del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), en funcionamiento desde septiembre de 2007. Desde entonces, y hasta inicios de julio de 2008, se han asignado recursos de hasta 130 millones de dólares en áreas consideradas prioritarias para los países (Secretaría del MERCOSUR, 2007; Chiaradía, 2008).

En el segundo semestre de 2007 se hizo pública la Estrategia MERCOSUR de Lucha contra la Desertificación, la Degradación de la Tierra y los Efectos de la Sequía, iniciativa inscrita en el marco de la Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (CLD), en vigor desde el año 1996 y, en particular, de su Anexo III de Aplicación Regional para América Latina y el Caribe. Según datos proporcionados recientemente por los países miembros y asociados del MERCOSUR (con excepción de Bolivia y el Uruguay) las áreas en proceso de desertificación y sequía o vulnerables a este fenómeno abarcan unos 3,8 millones de kilómetros cuadrados, poco más del 28% de los territorios nacionales continentales de estos países de la subregión.

A partir de evaluaciones nacionales y otros datos disponibles se ha estimado que, como consecuencia de la degradación de la tierra, la productividad agropecuaria se reduce a tasas que oscilan entre el 3% y el 7% anual del producto bruto del sector<sup>8</sup>. Los antecedentes examinados sobre la magnitud de la desertificación y la sequía y sus repercusiones en el producto nacional bruto y la intensificación proyectada de estos fenómenos demuestran la urgencia de abordar el tema en forma exhaustiva.

Los presidentes de los Estados parte y asociados del MERCOSUR celebraron la trigésima quinta reunión del Consejo del Mercado Común en la ciudad de San Miguel de Tucumán el 1° de julio de 2008. En dicha reunión se aprobaron cinco proyectos importantes de infraestructura vial que benefician a algunas regiones del Paraguay<sup>9</sup>. Además de favorecer el acceso al agua potable y al saneamiento, esos proyectos estimulan la presencia de pequeñas y medianas empresas en el desarrollo de encadenamientos

productivos y los avances en infraestructura (Chiaradía, 2008; Alvarez, 2008). Se aprobó también el Programa de Integración Productiva, que contempla la articulación de agencias nacionales vinculadas al desarrollo empresarial y productivo, la complementación en investigación y desarrollo y la transferencia de recursos humanos.

En materia social, destaca el esbozo del proyecto pluriestatal “Economía Social para la Integración Regional”, cuyo objetivo es fortalecer la inclusión laboral y social en el MERCOSUR. En materia de movilidad y migraciones, se llegó a un Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR, que permitirá la movilidad de los ciudadanos dentro de la subregión con un único instrumento jurídico, sin necesidad de pasaporte.

En el ámbito internacional, la Secretaría Pro Tempore del MERCOSUR mantiene contactos con países de la ASEAN con miras al establecimiento de un diálogo político entre ambas regiones. En esa misma línea, el grupo mantiene un activo diálogo con la Federación de Rusia. Se destaca también que después de varios años de negociaciones se alcanzó un Acuerdo de Servicios con Chile, suscrito en Tucumán en julio de 2008, que básicamente define condiciones de acceso a mercados y de trato nacional en servicios profesionales, servicios prestados a empresas, ingeniería, distribución, transporte y turismo. Este sería el primer acuerdo extrarregional de servicios del MERCOSUR.

En diciembre de 2007 los representantes del MERCOSUR suscribieron un Acuerdo de Libre Comercio con Israel y esperan suscribir otro con los países de la Unión Aduanera del África Meridional (SACU). Aunque han celebrado reuniones conjuntas de coordinación con los representantes de la Unión Europea, las negociaciones de un acuerdo de asociación todavía están bloqueadas.

El Gobierno del Brasil, titular de la presidencia pro tempore del MERCOSUR, ha convocado una Cumbre Latinoamericana que habría de realizarse en diciembre 2008 en Salvador de Bahía, en la que se examinaría el estado actual de los esquemas regionales de integración y las posibles medidas para fortalecerlos. Por otra parte, técnicos del MERCOSUR y del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) se reunirán en septiembre para explorar un acuerdo comercial entre el MERCOSUR y Centroamérica. Es probable que el fracaso en las negociaciones de la OMC dé más vigor a estas iniciativas de renovación del esfuerzo integracionista.

<sup>8</sup> En el documento se argumenta que los requerimientos de inversión para evitar la degradación son inferiores a los costos que esta supone, lo que concuerda con los hallazgos de diversos estudios realizados en otras zonas.

<sup>9</sup> Estos proyectos se calificaron como prioritarios y fueron estudiados por la Unidad Técnica del FOCEM. Representan un desembolso proyectado de 18,5 millones de dólares por parte del FOCEM.

## C. México: integración regional e iniciativas comerciales

Las autoridades mexicanas han promovido una activa política comercial para llegar a nuevos acuerdos bilaterales y de integración regional, entre los que se destacan 12 tratados de libre comercio en vigor, 7 acuerdos de alcance parcial y un acuerdo marco con el MERCOSUR. Con la estrategia actual se busca sobre todo diversificar los mercados y profundizar y mejorar las relaciones

comerciales y políticas con distintos actores del escenario internacional. Las actividades principales se concentran en la participación en el Grupo de los Cinco, la armonización de normas con sus socios comerciales y el impulso al Plan Puebla Panamá, que actualmente se denomina Proyecto Mesoamérica.

### 1. Grupo de los Cinco (G-5)

México desempeña un papel importante en la arquitectura de las relaciones internacionales globales, que se ha fortalecido por su activa participación en foros como el del Grupo de los Cinco. Este grupo incluye a otras naciones emergentes como el Brasil, China, la India y Sudáfrica, que han formalizado un proceso de diálogo con el Grupo de los Ocho (integrado por las siete naciones más industrializadas y Rusia) mediante el “proceso de Heiligendamm”. El objetivo del Grupo de los Cinco es representar los intereses de los países en desarrollo ante las economías desarrolladas del Grupo de los Ocho.

Dado que México es el único país de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) que también es miembro del G-5, podría desempeñar el papel de moderador entre ambos grupos. Esto explica en parte la propuesta de la Unión Europea de formar una asociación estratégica. El papel de México puede ser particularmente importante en temas como el cambio climático, la seguridad alimentaria, la seguridad en materia de energía, la cooperación para el desarrollo y la migración.

### 2. Convergencia de acuerdos comerciales México-Centroamérica

Otra resolución importante de la décima Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla ha sido la de iniciar las negociaciones para lograr la convergencia de los tratados comerciales vigentes con los países centroamericanos, con miras a un acuerdo de Asociación con Mesoamérica. El objetivo de este acuerdo es desenredar la maraña de acuerdos comerciales en los que participan tanto México como los países centroamericanos. Se trata de una decisión más profunda que la negociación de cláusulas que permitan la acumulación regional de origen, ya que convergirían

y se homologarían todas las disciplinas de los acuerdos, simplificando así su administración y aplicación.

El tema de la convergencia de los tratados comerciales no solo está en la mesa de trabajo de los países centroamericanos y México, sino que se extiende a otros foros regionales como el de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano. En la última reunión de este foro se constituyó un grupo, coordinado por México, que evalúa los medios más apropiados para institucionalizarlo, respetando su naturaleza flexible y su carácter de foro de diálogo político y concertación.

### 3. Del Plan Puebla Panamá al Proyecto Mesoamérica

Otro de los procesos de integración regional en los que México participa activamente es el Plan Puebla Panamá (PPP), establecido en 2001 como un mecanismo para coordinar esfuerzos de integración y cooperación entre México y los países del Istmo Centroamericano. En el año 2006 este acuerdo se expandió para incorporar a Colombia.

A fines de ese mismo año, las autoridades de los países miembros decidieron fortalecer el PPP e iniciaron un proceso de reestructuración que se concluyó en la primera mitad de 2008. Además de realizar varios cambios en la estructura organizacional, se modificó la forma de trabajo, al reemplazar el modelo basado en iniciativas por un esquema basado en proyectos y reagrupar y reducir la cartera de programas y proyectos de 102 a 22. Finalizada la reestructuración, los mandatarios de los países miembros volvieron a presentar el plan durante la décima Cumbre del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla de junio de 2008, cambiando su nombre por el de Proyecto de Integración y Desarrollo de Mesoamérica.

El Proyecto Mesoamérica ha tenido buenos resultados en varias áreas, especialmente las del transporte, la energía, las telecomunicaciones y la facilitación del comercio. Entre los proyectos más importantes del área de transporte destacan la construcción de una Red Internacional de Carreteras Mesoamericanas (RICAM) para mejorar más de 13.000 kilómetros de carreteras entre México y Panamá y la modernización de aduanas y pasos fronterizos entre los países de esa misma región.

En la agenda del sector de la energía se están ejecutando tres proyectos que contemplan la integración de redes de transmisión eléctrica entre México y Colombia a través de más de 2.500 kilómetros de líneas. Con respecto a los biocombustibles, se están construyendo tres plantas piloto de biodiesel en Guatemala, El Salvador y Honduras con el apoyo de Colombia. En materia de telecomunicaciones, se ha puesto en marcha un proyecto para mejorar la conectividad digital en la región mesoamericana mediante el mejoramiento de la infraestructura de conectividad de banda ancha y la armonización del marco regulatorio regional de telecomunicaciones.

En el área de la facilitación del comercio, el Proyecto Mesoamérica prevé medidas para reducir el tiempo de tránsito en las fronteras y agilizar el flujo de mercancías. Este año comenzó a funcionar un sistema piloto en un puente fronterizo entre El Salvador y Honduras. También se han adoptado medidas para modernizar las instalaciones en aduanas y pasos fronterizos entre México y Belice y México y Guatemala y se prevé modernizar las instalaciones en otros cruces como El Salvador-Honduras, El Salvador-Guatemala y Costa Rica-Panamá.

En esta nueva etapa de trabajo conjunto en la región mesoamericana se busca además promover temas como el sistema mesoamericano de salud pública, el sistema de información territorial para la reducción de riesgos de desastres y una estrategia mesoamericana de sustentabilidad ambiental, energías renovables y competitividad.

## D. Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano

El Foro sobre la Iniciativa de la Cuenca del Pacífico Latinoamericano, también conocido como Arco del Pacífico Latinoamericano (ARCO), nace como una iniciativa para profundizar los acuerdos comerciales y de facilitación del comercio en la cuenca del Pacífico latinoamericano. El objetivo del foro es ampliar la cooperación económica y el diálogo político entre las naciones latinoamericanas de la cuenca del Pacífico, no solo para fortalecerse regionalmente sino también con vistas a una proyección

coordinada hacia el Pacífico asiático, de conformidad con las recomendaciones de la CEPAL (véanse CEPAL, 2007a, cap. II, y cap. VI de este estudio).

Los representantes de los países que participan en el Foro acordaron consolidar el creciente número de entendimientos de interés común mediante el establecimiento de una instancia informal de concertación y diálogo político. Los países miembros del Foro son los siguientes: Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras,



México, Nicaragua, Panamá y Perú. Hasta octubre de 2008 se han celebrado cuatro reuniones y se han creado cuatro grupos de trabajo relativos a los siguientes temas:

- i) Convergencia comercial e integración;
- ii) Facilitación del comercio, infraestructura y logística;
- iii) Promoción y protección de inversiones; y,
- iv) Cooperación económica y técnica para la competitividad.

En la tercera reunión del Foro ARCO se reconoció el trabajo de los grupos y se dieron instrucciones a cada uno de ellos. El grupo de convergencia comercial e integración deberá buscar fórmulas para establecer reglas comunes de acumulación de origen, tema de gran importancia en la región. También deberá profundizar el diagnóstico sobre los acuerdos comerciales y de integración vigentes en la cuenca del Pacífico latinoamericano, haciendo hincapié en los temas relativos a obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, procedimientos aduaneros y facilitación del comercio, medidas de defensa comercial, solución de controversias, servicios, inversiones y compras públicas.

Se pidió al grupo de cooperación económica y técnica para la competitividad que estimulara el intercambio de información sobre alianzas público-privadas eficaces para impulsar la competitividad y difundir las buenas prácticas internacionales sobre políticas de ciencia,

tecnología e innovación. Ambos temas están en el centro de las propuestas realizadas por la CEPAL para mejorar la competitividad regional (CEPAL, 2008a). También se encomendó a este grupo evaluar la mejor manera de utilizar la cooperación técnica que ofrecen los países de Asia y el Pacífico en materia de transformación productiva, innovación e incorporación tecnológica, educación y desarrollo de recursos humanos.

Los otros dos grupos continúan trabajando en la cooperación técnica entre las agencias de promoción de inversiones; marcos regulatorios de inversión, negociaciones y solución de controversias entre los inversionistas y el Estado y el tratamiento fiscal de las inversiones; diagnósticos de la situación regional en materia de infraestructura y logística, en particular un inventario de proyectos relacionados con las energías alternativas y renovables; comunicaciones y transporte, y telecomunicaciones.

El dinamismo del Foro ARCO podría permitir el avance regional en temas importantes para incrementar el comercio intrarregional. La posibilidad de establecer la acumulación de origen en los acuerdos vigentes entre los 11 países latinoamericanos que constituyen el ARCO podría significar además un renovado y atractivo impulso a los esfuerzos de integración regional. De la misma forma, el ARCO parece un escenario propicio para estimular iniciativas de acercamiento conjunto a la región de Asia y el Pacífico (Rosales y Kuwayama, 2007).

## E. UNASUR y el proyecto integracionista

A mediados de 2008, los países andinos, los países del MERCOSUR, Chile, Guyana y Suriname suscribieron el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, (UNASUR), un ambicioso proyecto de integración y unión regional en los ámbitos político, económico, financiero, social, cultural, de energía y de infraestructura. Según el Preámbulo del tratado de Brasilia, sus objetivos incluyen eliminar la desigualdad socioeconómica, lograr la inclusión social y la participación ciudadana, fortalecer la democracia y reducir las asimetrías, en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados<sup>10</sup>. La UNASUR es el resultado del trabajo de varios años, iniciado en Cusco en diciembre de 2004 y continuado

en las Cumbres de Brasilia (septiembre de 2005), Cochabamba (diciembre de 2006) y Margarita (abril de 2007). Los mandatarios acordaron la creación de cuatro órganos: i) el Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno; ii) el Consejo de Ministras y Ministros de Relaciones Exteriores; iii) el Consejo de Delegadas y Delegados, y iv) la Secretaría General. Luego de la suscripción del tratado fundacional, es necesaria la ratificación por parte de los países que lo suscribieron, proceso que tomará algún tiempo.

Se acordó establecer la sede de la Secretaría General en Quito y la rotación de la Presidencia Pro Tempore en forma anual entre todos los Estados miembros. El primer período correspondió a Chile. Quedan pendientes la conformación de la Secretaría General y el nombramiento del Secretario General y de todo el equipo técnico que integrará ese órgano. El ex presidente ecuatoriano Rodrigo

<sup>10</sup> En el artículo tercero del Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas se detallan 21 objetivos específicos.

Borja renunció a su calidad de Secretario General por estar en desacuerdo con la forma en que se estaba desarrollando el proceso (CELARE, 2008).

Las exportaciones a otros países de América del Sur son de gran importancia, tanto para los países pequeños y medianos (Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay y Uruguay) como para los más grandes (Brasil y Argentina). Esta importancia justifica los esfuerzos por lograr la convergencia entre las dos uniones aduaneras más grandes de la subregión —la Comunidad Andina y el MERCOSUR— por una parte y Chile, Guyana y Suriname por otra<sup>11</sup>. Ese proceso tendría lugar sobre la base de los acuerdos de liberalización ya establecidos en el pasado por los países miembros (Acuerdos de

complementación económica: ACE, N° 23; ACE, N° 35; ACE, N° 36; ACE, N° 58 y ACE, N° 59) (véanse Vaillant, 2007 y ALADI, s/f).

La UNASUR puede ser un espacio adecuado para tratar algunos temas delicados que no han podido abordarse plenamente en la Comunidad Andina y el MERCOSUR. Por ejemplo, los temas relativos a la infraestructura física y la complementación en materia de energía podrían resolverse en el ámbito geográfico más amplio de la UNASUR, que permitiría el equilibrio de intereses. La Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) podría ser una de las principales beneficiarias de este enfoque subregional más amplio (Nogueira, 2008; Peña, 2008; ALADI, 2008).

Cuadro IV.2  
MATRIZ DE COMERCIO INTRARREGIONAL, 2007  
(En millones de dólares y porcentajes)

	Países andinos	MERCOSUR	Chile	América del Sur	Exportaciones intrarregionales en América del Sur (En porcentajes)
<b>Países andinos</b>	<b>12 812</b>	<b>4 752</b>	<b>2 991</b>	<b>20 582</b>	<b>14,4</b>
Bolivia	427	2 171	58	2 656	54,9
Colombia	5 720	558	376	6 675	23,2
Ecuador	2 580	111	658	3 352	24,2
Perú	1 881	1 068	1 693	4 645	16,9
Venezuela (Rep. Bol. de)	2 204	844	206	3 254	4,8
<b>MERCOSUR</b>	<b>14 074</b>	<b>33 065</b>	<b>8 763</b>	<b>55 989</b>	<b>24,9</b>
Argentina	3 513	12 483	4 185	20 191	36,1
Brasil	10 221	17 353	4 264	31 902	19,9
Paraguay	233	1 983	206	2 422	71,8
Uruguay	107	1 247	108	1 474	32,8
<b>Chile</b>	<b>3 374</b>	<b>4 401</b>	<b>0</b>	<b>7 778</b>	<b>11,4</b>
<b>Guyana</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>14</b>	<b>2,1</b>
<b>Suriname</b>	<b>47</b>	<b>30</b>	<b>0</b>	<b>96</b>	<b>8,6</b>
<b>América del Sur</b>	<b>30 310</b>	<b>42 250</b>	<b>11 755</b>	<b>84 459</b>	<b>19,3</b>

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de las respectivas agrupaciones subregionales y del Fondo Monetario Internacional (FMI), *Direction of Trade Statistics*.

Aunque la constitución de la UNASUR no está libre de una cierta frustración con respecto las experiencias previas de integración sudamericanas, refleja en sí misma la voluntad política de persistir en dicho objetivo integracionista. Esta voluntad se manifestó en un amplio listado de objetivos, pero su carácter demasiado general supone un desafío considerable a la hora de definir las acciones concretas que han de impulsarse. Más allá de sus

limitaciones, los acuerdos de complementación económica depositados en la ALADI, el MERCOSUR y la CAN constituyen probablemente la base institucional sobre la que la UNASUR podría proyectarse. No obstante, es llamativo que en el tratado no se haga alusión a zonas de libre comercio, uniones aduaneras ni a la convergencia de los acuerdos comerciales existentes entre los países sudamericanos.

Con respecto al diseño institucional, se trata de un órgano de deliberación pero no ejecutivo: la Secretaría General solo cumple funciones administrativas y de representación legal. Se opera por consenso y las normativas

<sup>11</sup> Es la primera vez que Guyana y Suriname pasan a formar parte de un esquema de integración sudamericano, ya que tradicionalmente estos países forman parte de la Comunidad del Caribe (CARICOM).

son vinculantes solo después de incorporarse a las respectivas legislaciones nacionales. Por último, los países miembros pueden eximirse de aplicar total o parcialmente y por tiempo indefinido la totalidad o parte de las políticas, instituciones, organizaciones y programas aprobados por la mayoría de los demás países. Esto permite formatos flexibles de geometría variable y distinta velocidad en el diseño y cumplimiento de los compromisos, que ayudarían a la eficacia del proceso. Sin embargo, debe reconocerse que esta modalidad también podría diluir el compromiso efectivo con las iniciativas más relevantes.

Los objetivos de la UNASUR trascienden el binomio integración comercial-infraestructura que ha caracterizado a los enfoques sudamericanos desde 2000. Esta vez se trata de objetivos mucho más amplios y ambiciosos, probablemente inspirados en el modelo europeo. Se hace hincapié en temas de desarrollo, como la equidad y la superación de la pobreza, en la integración en diversos planos (energía, finanzas, infraestructura, industria) y en la convergencia en temas sociales (acceso a la seguridad social y a los servicios de salud). Conciliar estos ambiciosos objetivos con la limitada cobertura de la institucionalidad, los instrumentos jurídicos y los recursos financieros de la organización no será una tarea fácil. En otras palabras, la dificultad consiste en conciliar el modelo europeo de integración solidaria, que refuerza la cohesión social y trata de atenuar progresivamente las asimetrías entre sus miembros, con la ausencia de una institucionalidad comunitaria y del financiamiento estructural que han permitido importantes logros en Europa.

Probablemente, el principal desafío para las autoridades de la UNASUR será definir una opción estratégica respecto de la globalización y las posibilidades de inserción internacional de América del Sur que sea compartida por todos los miembros. Los procedimientos de la unión deberán estar en armonía con los de los esquemas de integración ya existentes —CAN y MERCOSUR—, que ya cuentan con un amplio bagaje de compromisos jurídicos y comerciales. Esta tarea requerirá tacto y diálogo político, para evitar la duplicación o el conflicto entre las tareas de la UNASUR y las realizadas por esos organismos y por las agencias gubernamentales ligadas a la integración. En términos prácticos, esto significa competir con la CAN, el MERCOSUR y las

propias agencias de gobierno por los escasos recursos humanos, financieros, logísticos y de prioridad política que se asignan a la integración a nivel subregional (INTAL, 2008).

Para conciliar el carácter gradual y flexible propio de la UNASUR con la necesidad de favorecer las expectativas integracionistas es necesario concentrarse en un número reducido de tareas que permita logros a corto plazo. Alcanzados esos logros se podrá ascender en la escala de los objetivos e incorporar a los actores privados, aumentar la coordinación con otras iniciativas en curso y ganar prestigio como eje de coordinación y dirección de los distintos esfuerzos de integración que puedan surgir, incluso en materia comercial, de infraestructura y cooperación.

La coordinación entre la UNASUR y el MERCOSUR —el principal actor subregional— constituye un factor decisivo. En efecto, el MERCOSUR no puede ser el espacio único de la integración comercial de América del Sur, pues en ella coexisten distintos regímenes arancelarios (MERCOSUR, CAN, Chile y CARICOM) mientras que las tareas de integración energética y financiera involucran a todas las economías sudamericanas (*La Nación*, 2008). En virtud de la importancia del MERCOSUR —y del Brasil, su principal actor— en la región sudamericana, la calidad del vínculo UNASUR-MERCOSUR será fundamental. La complementariedad reforzará el proceso de integración y la superposición o la dilución de sus actividades afectará la relevancia de ambos (Peña, 2008).

En efecto, sin esa coordinación será difícil que la UNASUR incida en los procesos efectivos de integración. Si las autoridades del MERCOSUR no logran fomentar inversiones productivas orientadas al aprovechamiento del mercado ampliado, ninguna de las dos organizaciones incidirá en la transformación productiva conjunta de sus miembros. Por el contrario, si en el MERCOSUR se optase por una institucionalidad flexible y políticas previsibles —que incluyan procesos de geometría variable y de velocidades múltiples (Peña, 2008) y una posible compatibilidad de los acuerdos comerciales extrarregionales de Chile con los del MERCOSUR (Amadeo, 2008)— es posible que el espacio de interacción y retroalimentación entre la UNASUR y el MERCOSUR resulte potenciado.

## F. Inversiones latinoamericanas, servicios y avances en la internacionalización

En América Latina y el Caribe, desde mediados de los años noventa y específicamente en el período más reciente, a diferencia de lo que aconteció en las décadas precedentes (1960, 1970 y 1980), cuando el volumen principal de IED se dirigía al sector manufacturero, el patrón de crecimiento de este tipo de inversión, en términos generales, y de manera más concreta el de la IED intrarregional, se basa en el auge de los servicios comerciales y en el aumento de la transnacionalización de muchas empresas.

La evidencia empírica muestra la existencia de una destacada integración empresarial, impulsada por los principales grupos económicos regionales mediante inversiones y actividades comerciales relacionadas tanto con los bienes como con los servicios. Se trata de una verdadera integración de facto que se produce a partir de una

necesidad común: la transnacionalización, muy necesaria para generar las economías de escala propias de las empresas consideradas exitosas en los mercados globales.

La gran red de acuerdos de libre comercio e integración existentes en América Latina, que podría definirse como la integración de jure, podría beneficiarse de esta realidad poco ponderada a nivel subregional y regional. Hasta ahora, poco se ha debatido sobre el papel de los agentes privados en la integración regional, que de hecho han sido considerados como actores secundarios. En rigor, las posibilidades de un esfuerzo de integración más eficaz dependen de una mayor participación de los agentes privados y una coordinación público-privada más estrecha a la hora de definir los nuevos pasos en el proceso de integración regional.

### 1. Importancia de la inversión intrarregional en el sector de servicios

El desglose de la IED intrarregional por origen y destino —cuando este ejercicio fue posible— muestra que en el caso del MERCOSUR y la Comunidad Andina (incluida la República Bolivariana de Venezuela), el volumen principal se dirigió a las mismas agrupaciones (52,1% y 61,1%, respectivamente)<sup>12</sup>. A estas inversiones le siguen las que se realizan entre países de las agrupaciones (MERCOSUR-CAN), representando el 20% del total del acervo de IED entre ambos grupos. Si se agrega Chile y la IED recíproca con el MERCOSUR y la CAN, la proporción del acervo de IED entre países de América del Sur, como proporción de la IED subregional en América Latina y el Caribe, es de alrededor del 46% del total de la IED entre los países de la región<sup>13</sup>.

La IED intrasubregional en Centroamérica representa un 47% de las inversiones dirigida por el grupo a América Latina. Costa Rica, Honduras y El Salvador constituyen los principales orígenes y destinos.

Tanto en América del Sur como en los países del Istmo Centroamericano y Panamá, la IED intrarregional ha sido un importante vehículo de mayor integración empresarial, sobre todo en sectores que antes estaban reservados al capital nacional, a saber las telecomunicaciones, la energía eléctrica y el sector bancario y financiero. Asimismo, esta mayor integración se habría producido en otros sectores “nuevos” o “no tradicionales”, como la industria electrónica, el turismo, la fabricación de equipo médico, los servicios de construcción de proyectos inmobiliarios y el comercio, entre otros. Se destacan las inversiones de México y Chile en la región, que en general se concentran en las zonas geográficas más próximas. Es el caso de las inversiones chilenas en la Argentina y el Perú y las de México en Centroamérica y el Caribe, aunque los empresarios de este país también han incursionado en

<sup>12</sup> Esta sección se basa en un trabajo más amplio sobre el vínculo entre inversiones y servicios a nivel regional. Se apoya en información oficial de la balanza de pagos 1990-2007 y en fuentes secundarias, como la prensa financiera e información oficial de las empresas (Durán y Pellandra, 2008).

<sup>13</sup> Esta cifra aumenta al 60% si se excluye Panamá del total.

América del Sur con mucha fuerza, en particular en el Brasil y la Argentina.

Alrededor del 61,4% de las inversiones intrarregionales se destinan al sector de servicios, en el que se destacan los rubros de energía, telecomunicaciones, banca y finanzas y comercio minorista, en los que se concentra poco más del 73% de dichas inversiones (Durán y Pellandra, 2008).

En las operaciones de inversiones en servicios sobresalen las siguientes empresas de la Argentina, el Brasil, Chile y México: Telmex, América Móvil, Banco Itaú, Banamex, Inverlat, Lan Airlines, Copa Airlines, Cencosud y Falabella, entre otras. Es importante destacar también que las inversiones directas son un vehículo importante para el aumento de las exportaciones de servicios hacia otros países. Asimismo, hay un segundo grupo de empresas internacionalizadas que no necesariamente corresponden al grupo de servicios pero obtienen gran parte de sus ingresos mediante operaciones en el exterior. Algunas de ellas son: Grupo Bimbo, GRUMA, CEMEX, Vitro, Petrobras, Techint, Arcor y Grupo Votorantim.

#### a) El caso del Brasil

En 2007 las exportaciones de servicios del Brasil ascendieron a 23.744 millones de dólares. Esta cifra representa más del 20% de las exportaciones de América Latina y el Caribe y más del 30% de las de América del Sur. Las ventas externas de servicios del Brasil se duplicaron entre 2003 y 2007 al registrar una tasa de crecimiento anual promedio del 22,8%, la mayor entre los países de la región. Este dinamismo refleja sobre todo el espectacular incremento de las exportaciones en la categoría de otros servicios, rubro que en 2006 representaba el 56,7% de las exportaciones de servicios, por encima del promedio mundial (49,7%).

La notable dinámica de las exportaciones de servicios del Brasil en los últimos años obedece, entre otros, a los siguientes factores:

- i) La expansión de las exportaciones industriales a América del Sur, que deriva en un aumento gradual de las inversiones en el exterior y en la instalación de empresas de servicios en otros países de la subregión. La mayor diversificación de la oferta exportable del Brasil se traduce en compromisos de adecuación a las necesidades del cliente y servicios de posventa que estimulan la inversión en el exterior. En otras palabras, la internacionalización de las empresas manufactureras genera incentivos a la internacionalización de algunos servicios, sobre todo servicios financieros, tecnologías de la información y las comunicaciones, servicios logísticos y actividades profesionales. En la actualidad, algunas empresas cuentan con operaciones integradas a nivel regional,

entre ellas el Banco Itaú, Unibanco, la Bolsa Valores de São Paulo, la Bolsa de Mercaderías y Futuros, Datasul, Microsiga, CPM, TAM y Varilog. Asimismo, ha aumentado la competitividad de las oficinas de abogados y de servicios de consultoría y auditoría brasileñas en la subregión;

- ii) Los segmentos en los que el Brasil presenta un diferencial competitivo derivado de factores particulares al desarrollo reciente de la economía brasileña, no necesariamente ligados al movimiento de internacionalización de otros sectores. Es el caso de la tecnología de la información y la ingeniería y construcción. En este último segmento se destacan tres empresas brasileñas que figuran en la lista de las 225 mayores constructoras exportadoras del mundo y, en particular, en la región: Norberto Odebrecht, Andrade Gutierrez y Camargo Correa Construções e Comércio; y
- iii) Los nichos en el área de servicios en los que el Brasil tiene una ventaja competitiva con respecto a sus competidores de países industrializados en materia de detección y gestión del riesgo político y económico de las economías sudamericanas. Algunos ejemplos se encuentran en los servicios de proyectos y construcción de infraestructura, transporte aéreo, software y servicios financieros, entre otros.

#### b) El caso del Uruguay

En 2006 las exportaciones de servicios del Uruguay tuvieron un valor de 1.285 millones de dólares, lo que representa un 22,6% de las exportaciones del país y la proporción más alta entre todos los países de América del Sur. En las dos últimas décadas, el Uruguay se ha convertido en una plataforma logística en la que las empresas internacionales centralizan sus inventarios de mercaderías para luego distribuirlos regionalmente. Se aprecia la evolución de una mera función de tránsito hacia otros segmentos de logística, la incorporación de valor agregado mediante unidades de producción de minimanufactura y la construcción de verdaderos centros de distribución regional, que articulan los pedidos en todas sus etapas, desde los clientes regionales hasta los proveedores dentro y fuera de la región.

El país tiene una ubicación geográfica privilegiada como salida oceánica de la Cuenca del Plata, que lo coloca en la ruta principal de cargas en la región, y las características de sus costas favorecen el emplazamiento de puertos. La estabilidad política del país y sus condiciones institucionales, reforzadas por la calidad de sus recursos humanos y los avances en materia de infraestructura, ofrecen garantías al desarrollo de los servicios ligados a la industria logística. En este contexto, el Uruguay empezó



a realizar operaciones logísticas sustentadas básicamente en regímenes legales como la ley de zonas francas del Uruguay y la ley de puertos, que sirvieron de marco para el desarrollo de actividades comerciales, industriales y de servicios, con las cuales Montevideo se convirtió en la primera terminal de la costa atlántica de América del Sur en contar con libre circulación de mercaderías, sin necesidad de autorizaciones y trámites formales. Posteriormente, el notable crecimiento del comercio debido a la creación del MERCOSUR aumentó las necesidades logísticas de las empresas exportadoras.

La acción más reciente de apoyo al sector fue el desarrollo del conglomerado de logística y transporte en el marco del Programa de Apoyo a la Competitividad y Promoción de Exportaciones de la Pequeña y Mediana Empresa (PACPYMES) del Ministerio de Industria, Energía y Minería, con la asistencia de la Unión Europea. El conglomerado incluye servicios de transporte marítimo, carretero, ferroviario y aéreo, operadores de terminales, logísticos y de depósitos y despachantes de aduana. En la actualidad comprende unas 9.000 empresas que interactúan con diversas agencias públicas vinculadas al movimiento y almacenaje de mercaderías y servicios relacionados. El sector representa alrededor del 6% del PIB y se ha convertido en un exportador natural de servicios, con uso intensivo de mano de obra de mediana y alta calificación.

### c) El caso de Centroamérica

Entre las principales empresas de capital centroamericano con presencia subregional destacan las de Costa Rica, El Salvador y Guatemala, que representan el 80% del acervo intrasubregional acumulado a diciembre de 2007. Los principales destinos de las corrientes de

inversión subregionales son Honduras y Costa Rica. Los grupos económicos han sido actores relevantes del proceso de integración centroamericana, por medio de importantes alianzas entre ellos.

Los grupos económicos de Centroamérica se caracterizan por la gran diversificación de sus operaciones y actividades en servicios financieros, transporte y turismo, construcción, comercio e industria. El denominador común es que las mayores inversiones se concentran en actividades de servicios y comercio. El incremento de la competencia externa a raíz de la apertura comercial aumentó la presión sobre los mercados locales y abrió nuevos espacios de acumulación regionales, fomentando una cultura empresarial a favor de la apertura y facilitando la expansión natural de los principales grupos nacionales hacia el mercado regional (Segovia, 2006). Algunos grupos importantes que cuentan con numerosas operaciones dentro de Centroamérica son TACA y Poma en El Salvador y la Fragua, Pantaleón, Gutiérrez-Bosch —dueños de la empresa Pollo Campero— y Castillo en Guatemala. En Costa Rica sobresalen la familia Uribe, propietaria de la Corporación de Supermercados Unidos, el Grupo Durman Esquivel y la Nación. De no menos importancia, y con vocación regional, son las inversiones de las familias Pellas y Zamora, propietarias de empresas relevantes en servicios bancarios y financieros, aunque también poseen activos en otros sectores<sup>14</sup>.

El CAFTA ha estimulado estos procesos de internacionalización, al promover alianzas y fusiones empresariales, orientadas tanto a aprovechar las ventajas del mercado subregional ampliado y el mayor acceso al mercado norteamericano como a incrementar la escala de los negocios, para hacer frente a la competencia de empresas norteamericanas y europeas que eventualmente pudieran radicarse en Centroamérica

## G. Propuestas para el futuro

Como es sabido, los problemas relacionados con la integración no se limitan al ámbito comercial y a la ampliación de mercados. También incluyen una vasta agenda en materia de infraestructura, energía y logística, así como cooperación en el ámbito macroeconómico, migratorio, medioambiental y de cohesión social, entre otros. Para cumplir con dicha agenda, el sector privado debe considerarse un actor relevante de la integración. Lograr una mayor coordinación entre el sector público y el sector empresarial es un pilar fundamental del proceso de integración y otra de sus asignaturas pendientes.

En general, los avances recientes con respecto a las inversiones en el exterior y la internacionalización de las empresas latinoamericanas no son el resultado de políticas públicas específicas ni de medidas emanadas de los compromisos de integración. Este vital proceso podría fortalecerse mediante iniciativas de integración en

<sup>14</sup> Se han realizado algunos estudios que muestran con bastante detalle la evolución de la IED intrarregional y los principales grupos económicos en Centroamérica. Véanse Segovia (2006), Pérez y Berríos (2001) y Rosenthal (2005, 2006).

el marco de acuerdos comerciales y medidas de facilitación del comercio. Además de reforzar la credibilidad de los mecanismos de solución de controversias, las primeras incluyen la búsqueda de convergencia en los marcos regulatorios del sector servicios y eventualmente la actualización de los acuerdos comerciales, incorporando capítulos de comercio de servicios. Entre las medidas de facilitación del comercio se encuentran las inversiones en logística e infraestructura y la armonización de sus regulaciones, la movilidad de técnicos y profesionales y la gradual armonización de aspectos impositivos y financieros (CNI, 2007).

El proceso de integración actual en varios países coincide con enfoques de liberalización más ambiciosos, amplios y profundos que en el pasado. Esto se refleja en la presencia o ausencia de algunas dimensiones comerciales —como las inversiones o los servicios— en los modelos anteriores de integración. Asimismo, en uno de los cambios más radicales en los enfoques de integración, los representantes de un gran número de países de América Latina y el Caribe han buscado acuerdos comerciales con sus principales socios, en especial los Estados Unidos, la Unión Europea y más recientemente Asia.

Estas tres décadas coinciden con acelerados cambios tecnológicos y en la economía mundial, así como con el surgimiento de nuevos competidores y mercados para la región (China, la India y el resto de Asia y el Pacífico). Todo ello ha conducido —y lo seguirá haciendo— a una drástica modificación del mapa mundial de intercambios, ventajas comparativas y localización de las inversiones.

En este contexto mundial de nuevas oportunidades y desafíos el balance de la integración resulta insuficiente. En efecto, los esquemas de integración están ausentes en las principales decisiones empresariales; la integración no está en el centro de las agendas políticas y cuando parece estarlo, apenas logra trascender el ámbito de los anuncios. En este marco, no debería sorprender que aumentaran las opciones para integrarse a la economía mundial. Es sabido que existen marcadas diferencias estructurales y de política entre los países de la región. Las primeras se refieren al tamaño, la estructura productiva, la capacidad exportadora, las ventajas comparativas, la estructura de los principales mercados de destino y el grado de complementación o sustitución con los principales productos agrícolas de las economías industrializadas, que mantienen elevados subsidios a la exportación o a sus productores. Las diferencias de política se relacionan con el papel que cada país aspira a desempeñar en la economía mundial y regional, la fortaleza de su economía y sus instituciones, y por ende el poder negociador y la estructura de alianzas. Todos estos elementos se reflejan en la política y las negociaciones comerciales.

Por esa razón es necesario reconocer y conciliar las distintas visiones que han surgido para preservar el objetivo integracionista. La integración se debe construir a partir de esas realidades diversas, con miras a lograr nuevos esquemas de integración que aumenten el atractivo de un mercado regional ampliado. Se trata de un momento propicio para actualizar la noción de “regionalismo abierto”, reforzando la complementariedad entre la integración a la economía mundial y los esquemas de integración regional o subregional. Esto no solo incrementaría el acceso a los principales mercados con productos que requieren un uso intensivo de recursos naturales y mano de obra barata, sino que también fomentaría el desarrollo de actividades con uso intensivo de tecnología y conocimiento, incluida la agregación de valor a productos derivados de recursos naturales.

Es urgente dotar a los esquemas de integración de los elementos de desarrollo y coordinación de políticas que no contemplan los acuerdos de libre comercio suscritos con socios fuera de la región. Aunque la superioridad de la integración radica precisamente en ello, se debe realizar un serio esfuerzo político y técnico, hasta ahora insuficiente. Por otra parte, la integración no se agota en la dimensión comercial y es necesario otorgar más relevancia a los aspectos sociales, sobre todo en un continente tan marcado por las desigualdades. Sin embargo, esto no puede hacerse a costa de postergar o restar importancia a los aspectos económicos y comerciales de la integración sino más bien reforzando la complementariedad entre ambos. En ese sentido, se deberían redoblar los esfuerzos por construir cadenas subregionales de valor que permitan exportar a terceros mercados, favoreciendo en ellos la presencia de empresas de países de menor desarrollo relativo. Esa parece una forma adecuada de “regionalismo abierto”, que permite compatibilizar crecimiento, orientación a terceros mercados y cohesión social, mientras que los apoyos estructurales a la reducción de las asimetrías entre los países miembros favorecen el desarrollo de una oferta exportable competitiva en los países de menor desarrollo relativo. De otra forma, si el tema social se concibe meramente como una forma de compensación y no de acceso a oportunidades de crecimiento, se estará exigiendo a la integración que compense las desigualdades nacionales, algo que no se ha podido conseguir internamente en ningún país.

La fase actual de la globalización impone exigencias de competitividad e innovación para insertarse adecuadamente en el nuevo mapa mundial de producción, comercio y ventajas comparativas. Para incrementar la presencia en cadenas de valor internacionales, además de los requisitos de competitividad e innovación, es necesario contar con mercados amplios y unificados, apoyados en la convergencia de normas, disciplinas y regulaciones

y con la seguridad jurídica que facilite las decisiones a largo plazo y las alianzas internacionales. Para que este regionalismo abierto se exprese en un vínculo más sólido entre competitividad y cohesión social, es preciso además un esfuerzo adicional en las políticas públicas para favorecer una mayor presencia de las pequeñas y medianas empresas en las corrientes de exportación.

En América del Sur los temas comerciales tienden a ser parte de la discordia. Sin embargo, ello no debería ser un obstáculo para avanzar en otros temas, quizás más urgentes. En efecto, preparar un acercamiento conjunto a Asia y el Pacífico mediante misiones empresariales y ministeriales plurinacionales permitiría promover carteras de proyectos en infraestructura, energía, banca, turismo y logística, con beneficios mutuos para ambas regiones. La coordinación de las estrategias de las translatinas para promover la creación de cadenas de valor regionales y subregionales ligaría la integración a las decisiones de internacionalización de los

principales actores económicos regionales. Reforzar el componente asociativo de la innovación y la competitividad constituye otra tarea urgente. En este ámbito, es posible vincular centros tecnológicos en actividades de investigación y negocios conjuntos, para crear sinergias y masa crítica en los escasos recursos humanos que la región asigna a estos temas de gran importancia para el futuro. Las medidas para la facilitación del comercio en sectores que involucran a varios países —entre ellas la modernización de aduanas, puertos, infraestructura, logística, conectividad e interoperabilidad de las tecnologías de la información y las comunicaciones—, representan otra oportunidad privilegiada para desplegar la cooperación regional. Las opciones unilaterales con respecto a cada uno de estos temas seguirán siendo solo segundas mejores opciones, al desaprovechar las posibilidades que permiten la acción coordinada entre países, las ventajas de mercados ampliados y la convergencia de políticas.

## Bibliografía

- ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) (s/f) sitio oficial [en línea] <http://www.aladi.org/>.
- (2008), “Seguimiento de las actividades en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), el Plan Puebla-Panamá (PPP), la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y la Iniciativa de Transporte del Hemisferio Occidental (ITHO)”, *Informe del primer semestre* (ALADI/SEC/di 2160), 15 de junio.
- Alvarez, Carlos (2008), “Quinto informe de actividades del Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR” [en línea] [http://www.mercosurpresidencia.org/pdf\\_es/cumbre\\_tucuman\\_2008/Informe\\_trabajo\\_CRPM.pdf](http://www.mercosurpresidencia.org/pdf_es/cumbre_tucuman_2008/Informe_trabajo_CRPM.pdf).
- (2007), “Cuarto informe de actividades del Presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR” [en línea] [http://www.mercosurpresidencia.org/pdf\\_es/cumbre\\_montevideo\\_2007/Informe\\_Semestral\\_CRPM.pdf](http://www.mercosurpresidencia.org/pdf_es/cumbre_montevideo_2007/Informe_Semestral_CRPM.pdf)
- Amadeo, Eduardo (2008), “¿Quo vadis, Mercosur?”, *La Nación*, 20 de mayo.
- Calderón, Alvaro (2007), “Chile: direct investment abroad and internalization of conglomerates”, *Global Players from Emerging Markets: Strengthening Enterprise Competitiveness through Outward Investment* (UNCTAD/ITE/TEB/2006/9), Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- (2006), “El modelo de expansión de las grandes cadenas minoristas chilenas”, *Revista de la CEPAL*, N° 90 (LC/G.2323-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008a), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile, mayo.
- (2008b), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2007* (LC/G.2360-P), Santiago de Chile, marzo.
- (2008c), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 2007* (LC/G.2356-P/B), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.08.II.G.1.
- (2007a), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2006. Tendencias 2007* (LC/G.2341-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.85.
- (2007b), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2006* (LC/G.2336-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.32.
- (2006), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2005* (LC/G.2309-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.44.

- CELARE (Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa) (2008), *Boletín electrónico*, N° 208, semana del 27 de junio al 3 de julio.
- Chiaradía, Alfredo (2008), “Resultados de la Presidencia Pro Tempore Argentina. I semestre 2008”, *Informe de la Presidencia Pro Tempore Mercosur* (MERCOSUR/XXXV CMC/DI), N° 01/08, Tucumán, 30 de junio.
- CNI (Confederación Nacional de la Industria) (2007), “Os intereses empresariais brasileiros na América del Sul. Informe de la Confederação Nacional da Indústria”, inédito.
- Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla (2008a), “Declaración de Villahermosa”, Villahermosa, Tabasco, 28 de junio.
- (2008b), “El PPP: avances, retos y perspectivas. Informe ejecutivo”, Villahermosa, Tabasco, 28 de junio.
- Durán, J.E y A. Pellandra (2008), “Perfil exportador y competitividad de los servicios comerciales en América Latina y el Caribe”, inédito.
- El Periódico* (2008), “Los ‘súper’ se unen para competir con Wal-Mart”, 12 de mayo.
- Foro del Arco del Pacífico Latinoamericano (2008), “Declaración de Cancún”, Cancún, 13 y 14 de abril.
- (2007a), “Declaración de Cali”, Santiago de Cali, 30 de enero.
- (2007b), “Declaración de Lima”, Lima, 20 y 21 de agosto.
- Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena* (2007), “Decisiones 669 a 671. Año XXIV”, N° 1520, Lima, 16 de julio.
- Girvan, Norman (2008), *Towards a Single Development Vision and the Role of The Single Economy*, Universidad de las Indias Occidentales.
- INTAL (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe) (2008), *Carta mensual INTAL*, N° 144, julio.
- La Nación* (2008), “Entrevista a M. Aurelio García”, 20 de mayo.
- Nogueira, Uziel (2008), “Unión Sudamericana de Naciones: desafíos y oportunidades”, *Carta mensual INTAL*, N° 142, mayo.
- OECS (Organización de Estados del Caribe Oriental) (2008), *The Organisation of Eastern Caribbean States: Draft of the New Treaty*.
- OEI (Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura) (2008), “Acta de la trigésimo quinta reunión del Consejo del Mercado Común (MERCOSUR)”, San Miguel de Tucumán, 1 de julio [en línea] <http://www.oei.es/noticias/spip.php?article2981>—.
- Peña, Felix (2008), “¿En que se diferenciaría UNASUR de un Mercosur ampliado?” [en línea] <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2008-06-unasur-mercosur-ampliado>.
- Pérez, Felipe y Luisa Nelly Berrios (2001), *Características e impacto de la inversión costarricense en Nicaragua durante el período 1990-2001*, Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE)/Centro Latinoamericano para la Competitividad y Desarrollo Sostenible (CLACDS), agosto.
- PACPYMES (Programa de apoyo a la competitividad y promoción de exportaciones de la pequeña y mediana empresa), *Informe de transporte y logística*, Montevideo.
- Rosales, Osvaldo y Mikio Kuwayama (2007), “América Latina al encuentro de China e India: perspectivas y desafíos en comercio e inversión”, *Revista de la CEPAL*, N° 93 (LC/G.2347-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rosenthal, Gert (2006), “La inversión extranjera directa en Centroamérica, 1990-2004: un bosquejo”, *Inversión extranjera en Centroamérica*, Gretel López C. y Carlos E. Umaña A. (eds.), San José, Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).
- (2005), “Logros y límites de la integración regional: Centroamérica”, documento presentado en el seminario Perspectivas de la integración en América Latina y el Caribe a comienzos del siglo XXI: los 40 años de la creación del INTAL, Buenos Aires, 24 de agosto.
- Schatan, Claudia y otros (2008), “Integración regional e integración con Estados Unidos. El rumbo de las exportaciones centroamericanas y de República Dominicana”, serie *Estudios y perspectivas*, N° 93 (LC/MEX/L.831/Rev.1), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.7.
- Secretaría del MERCOSUR (2007), *Informe anual de actividades de la Secretaría del MERCOSUR*, Montevideo, diciembre.
- Segovia, Alexander (2006), “Integración real y grupos centroamericanos de poder económico. Implicaciones para la democracia y el desarrollo regional”, *ECA: estudios centroamericanos*, N° 691-692.
- SGCAN (Secretaría General de la Comunidad Andina) (2008), “Informe de labores junio 2007 a mayo 2008. Informe de la Secretaría General de la Comunidad Andina ante el XXX Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores en Reunión ampliada con la Comisión”, *documento informativo* (SG/di 889), 16 de junio.
- SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana) (2008), *Estado de situación de la integración económica centroamericana*, Guatemala, julio.



- Tavares, Marcia (2006), "Trans-latins. Trends and issues", documento presentado en la reunión ¿Cuáles son y qué hacen las multinacionales emergentes? ¿Qué significa ser una multinacional emergente?, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 27 de marzo.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2007), *Global Players from Emerging Markets: Strengthening Enterprise Competitiveness through Outward Investment* (UNCTAD/ITE/TEB/2006/9), Ginebra.
- Vaillant, Marcel (2008), "Oportunidades de una economía pequeña y remota en el mundo global: Uruguay como exportador de servicios", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- (2007), "Heterogénea evolución de la integración económica en América del Sur: entre la complementariedad y el conflicto", *serie Comercio internacional*, N° 83 (LC/L.2777-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.113.
- Valls Pereira, Sennes (2008), "Diversifying and upgrading services trade in Brazil", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.





## Capítulo V

# La Unión Europea y América Latina y el Caribe: de las preferencias a la reciprocidad

### Introducción

Un elemento relevante en la agenda comercial regional es el intento de fortalecer los vínculos económicos y comerciales con la Unión Europea. En efecto, a fines de 2007 el Caribe concluyó las negociaciones para suscribir un acuerdo de asociación con la Unión Europea, y se emprendieron negociaciones para firmar acuerdos similares con los países de Centroamérica y los de la Comunidad Andina (CAN). Las negociaciones con el MERCOSUR siguen en pie, tras ocho años, aunque sin lograr avances significativos. A mediados de 2008, la Comisión Europea anunció su intención de negociar un acuerdo de asociación estratégica con México, que mejorará las relaciones entre ambas partes. En caso de culminar exitosamente el conjunto de las negociaciones mencionadas, a fines de 2010, las economías latinoamericanas que tendrían acuerdos de asociación con la Unión Europea sumarían 13 (18, si el MERCOSUR culminara sus negociaciones, incluyendo a la República Bolivariana de Venezuela entre sus miembros). Así pues, los esfuerzos de integración regional han de readecuarse a la nueva realidad ya que, de concretarse todas las negociaciones en curso, los países del Caribe, Centroamérica, la CAN y el MERCOSUR, junto con México y Chile, quedarían cubiertos por acuerdos con la Unión Europea que se inscribirían en un marco similar.

En 2007 se observó un cambio fundamental en la relación entre la Unión Europea y los países del Caribe y se registraron grandes avances en la consolidación de las relaciones entre Europa y América Latina. La Unión Europea inició

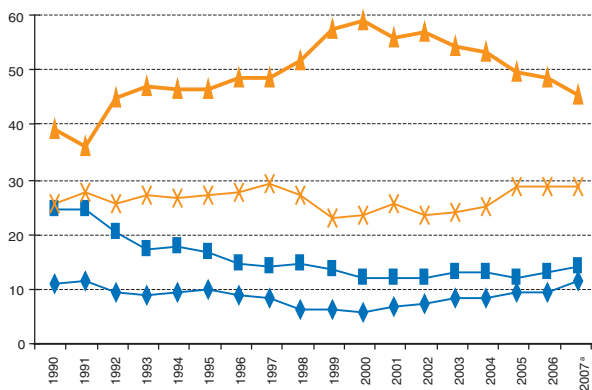
negociaciones comerciales con Centroamérica y los países andinos y concluyó las negociaciones para suscribir un acuerdo de asociación económica con los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM), Haití y la República Dominicana,

es decir con el Foro del Caribe del Grupo de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (CARIFORUM). Este acuerdo sienta las bases para la expansión gradual y recíproca del acceso a los mercados de bienes y la liberalización de servicios e inversiones, que suponen grandes retos para los países del CARIFORUM pero también ofrecen oportunidades para diversificar las exportaciones y reducir su dependencia de los Estados Unidos como mercado principal. La intensificación de las relaciones comerciales entre ambas regiones se debe en parte a que el tratamiento preferencial otorgado tradicionalmente a muchos países de la región no es sostenible a largo plazo, pues contradice los principios de la Organización Mundial del Comercio (OMC). La negociación, aplicación y adecuación a un acuerdo recíproco no es un proceso fácil para las economías de América Latina y el Caribe, en particular para las más pequeñas y menos adelantadas, ya que para eliminar las preferencias unilaterales y adaptarse al nuevo entorno comercial, es necesario aumentar la capacidad productiva y disminuir los costos comerciales a fin de poder competir a nivel mundial.

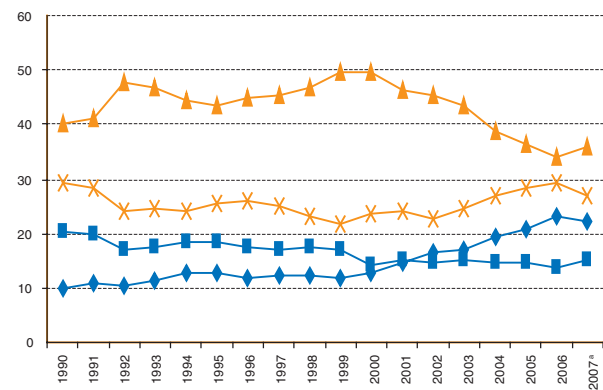
Aunque la Unión Europea sigue siendo el segundo interlocutor comercial más importante de América Latina y el Caribe después de los Estados Unidos, desde 1990 su participación en el comercio de la región ha ido disminuyendo (véase el gráfico V.1). Las importaciones procedentes de la Unión Europea como porcentaje de las importaciones mundiales de América Latina y el Caribe pasaron del 20% en 1990 al 14% aproximadamente en 2006. Durante ese mismo período las exportaciones a la Unión Europea disminuyeron del 25% al 13%. Al mismo tiempo, Asia y el Pacífico ha venido ganando impulso como interlocutor comercial de la región. En particular, desde 2001 las importaciones de América Latina y el Caribe procedentes de Asia y el Pacífico superan a las originadas en la Unión Europea, y su participación aumenta de manera constante (para más información véase CEPAL, 2007, capítulo V). Si se mantiene la actual tendencia, el 30% de las importaciones de América Latina y el Caribe podrían originarse en la región de Asia y el Pacífico para 2010.

Gráfico V.1  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS,  
LA UNIÓN EUROPEA Y ASIA Y EL PACÍFICO EN LAS EXPORTACIONES  
E IMPORTACIONES DE LA REGIÓN

a) Exportaciones



b) Importaciones



■ Unión Europea    ◆ Asia y el Pacífico    ▲ Estados Unidos    ✕ Otros

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

\* Proyecciones.

La intensificación de las relaciones económicas de la Unión Europea con sus socios comerciales en América Latina y el Caribe, impulsada por la liberalización del comercio, ofrece a la Unión Europea la oportunidad de recuperar parte del terreno perdido. La expansión del comercio de

mercancías con la Unión Europea permitiría a América Latina y el Caribe aprovechar las ventajas comparativas que ya posee, si bien sería necesario emprender nuevas negociaciones para productos sensibles como el banano. En el cuadro V.1 se indican los principales productos

exportados por la región hacia la Unión Europea por bloques comerciales y se observa que las exportaciones siguen estando muy concentradas en los productos básicos, como banano, café, carbón, carne de bovino, cobre, gas, hierro y acero, petróleo y soja. Por otro lado, al reducirse las barreras comerciales, los acuerdos con la Unión Europea podrían ofrecer oportunidades para diversificar la base de exportación de la región e impulsar las exportaciones de servicios, un área especialmente importante para los países del Caribe.

El objetivo de las negociaciones en curso y finalizadas recientemente entre la Unión Europea y los países latinoamericanos y caribeños es llegar a un acuerdo basado en tres pilares, a saber: diálogo político, cooperación y liberalización recíproca del comercio de

bienes y servicios. Los dos primeros pilares pueden ser tan importantes como el comercio para el crecimiento y el desarrollo de América Latina y el Caribe, ya que la asociación con la Unión Europea supondría un importante apoyo político al proceso de integración dentro de los bloques regionales y proporcionaría ayuda financiera para aplicar importantes reformas y medidas que complementen la política comercial, en particular en la esfera de la facilitación del comercio. Ante las marcadas diferencias en los niveles de desarrollo e integración regional entre las economías involucradas y en virtud de sus propios objetivos estratégicos en cada subregión, la Unión Europea adoptó un enfoque múltiple, con distintos plazos para la conclusión de los acuerdos en cada caso.

Cuadro V.1  
**PRINCIPALES EXPORTACIONES DE SUBREGIONES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
A LA UNIÓN EUROPEA (27 PAÍSES), 2004-2006**

Producto	Porcentaje de los bienes exportados	Producto	Porcentaje de los bienes exportados
Istmo centroamericano <sup>a</sup>		CARIFORUM	
Partes y accesorios de computadoras	19,1	Cruceros, yates y embarcaciones de recreo	27,9
Banano	18,3	Óxido de aluminio	9,0
Circuitos electrónicos integrados y microconjuntos electrónicos	17,7	Ron	8,8
Café	9,2	Gas natural y otros gases de petróleo	8,7
Cruceros, yates y embarcaciones de recreo	8,0	Azúcar	6,3
Ananás (piñas)	7,1	Aceites de petróleo	6,2
Crustáceos: frescos, congelados o preparados	2,2	Banano	5,6
Pescado: fresco, congelado o preparado	1,9	Ferroaleaciones	3,3
Melones y sandías	1,9	Alcoholes acíclicos	1,9
Otros	14,6	Instrumental médico	1,2
Total	100,0	Crustáceos: frescos, congelados o preparados	1,2
		Otros	19,9
		Total	100,0
MERCOSUR		Comunidad Andina <sup>b</sup>	
Soja y aceite de soja	20,1	Banano	20,2
Hierro y acero	12,7	Carbón	15,9
Carne de bovino	4,3	Cobre	10,3
Café	3,5	Café	7,9
Pasta de madera	3,2	Zinc	5,0
Jugos de frutas	2,7	Pescado: fresco, congelado o preparado	4,4
Vehículos de motor y sus partes	2,6	Ferroaleaciones	4,0
Aluminio	2,5	Crustáceos: frescos, congelados o preparados	3,3
Aceites de petróleo	2,3	Flores cortadas	2,3
Cobre	1,8	Estaño	1,5
Tabaco	1,5	Otros	25,2
Otros	42,9	Total	100,0
Total	100,0		

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

<sup>a</sup> Incluye Panamá.

<sup>b</sup> No incluye la República Bolivariana de Venezuela.

## A. Tendencias del comercio interregional

Las exportaciones a la Unión Europea, el segundo mayor interlocutor comercial del CARIFORUM, representan el 21% de todas las exportaciones de la subregión. El ritmo de crecimiento de estas exportaciones entre 2000 y 2006 fue superior al de las exportaciones a los Estados Unidos. Al mismo tiempo, la participación de las exportaciones dirigidas a los nuevos Estados miembros de Europa central y oriental aumentó del 0,1% al 2% aproximadamente en 2004 y años posteriores. En particular, se registró un elevado crecimiento de las exportaciones a Polonia, país que en 2006 se convirtió en el quinto mayor mercado de los países del CARIFORUM en la Unión Europea<sup>1</sup>. El desglose por productos muestra que los cruceros y yates representaron un gran porcentaje de las exportaciones de la subregión a la Unión Europea, el 27,9% de las exportaciones totales durante el período 2004-2006. Otros productos importantes son el ron, el azúcar y el banano, que representaron en conjunto el 20,7% de las exportaciones durante ese mismo período, así como el óxido de aluminio (9%), el gas natural (8,7%) y los aceites de petróleo (6,2%) (véase el cuadro V.1). La composición de las exportaciones ha ido variando sustancialmente a lo largo del tiempo: la proporción de productos primarios en las exportaciones de la CARICOM a la Unión Europea y al mundo pasó de algo más del 20% en 2000 a más del 40% en 2006. El grueso de este incremento se explica por la expansión de las exportaciones de gas natural de Trinidad y Tabago, que representaron el 28% de todas las exportaciones de la CARICOM a la Unión Europea en 2006, en comparación con el 8% registrado en 2000.

La Unión Europea es el segundo interlocutor en materia de comercio e inversiones más importante de Centroamérica, después de los Estados Unidos. Según la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT), las corrientes de inversión extranjera directa de la Unión Europea hacia los países de Centroamérica alcanzaron los 28.900 millones de euros en 2006. Casi el 20% de las exportaciones de mercancías de esa subregión se dirigieron al mercado europeo en 2006. Aunque las exportaciones de Centroamérica a los Estados Unidos duplican las dirigidas a Europa y las importaciones procedentes de los Estados Unidos triplican las originadas en el mercado europeo, entre 2000 y 2006 el ritmo de crecimiento de las corrientes comerciales de la subregión con la Unión Europea fue superior al del comercio con

los Estados Unidos. Las exportaciones a Europa casi se duplicaron durante ese período, pasando de 3.600 millones de dólares a 7.200 millones de dólares, mientras que las exportaciones a los Estados Unidos aumentaron solo un 20%. Por otro lado, la participación de las importaciones procedentes de la Unión Europea en las importaciones totales de Centroamérica se ha mantenido estable durante los últimos seis años a un nivel del 10% aproximadamente. Las exportaciones de Centroamérica a la Unión Europea se componen principalmente de productos agrícolas y otros productos básicos. Los productos primarios representaron el 70% de todas las exportaciones del Mercado Común Centroamericano a la Unión Europea en 2006 (véase el cuadro V.2). Aunque esto supone un cambio sustancial desde 1990, cuando los productos primarios constituían el 92% de todas las mercancías exportadas a la Unión Europea, el porcentaje de esos productos en las exportaciones de Centroamérica a la Unión Europea es mucho mayor que en el caso de las exportaciones totales de la subregión, donde en 2006 constituyeron únicamente un tercio de las exportaciones. El café y el banano forman el grueso de las exportaciones de productos agrícolas de Centroamérica a la Unión Europea. La participación de esos dos productos en las exportaciones totales a la Unión Europea durante el período 2004-2006 fue del 27,5% (véase el cuadro V.1). Las partes y accesorios de computadoras representaron el 19,2% de las exportaciones y los circuitos electrónicos integrados el 17,6%. Las importaciones de Centroamérica procedentes de la Unión Europea se concentraron en la maquinaria, los productos químicos, las embarcaciones, los vehículos y los combustibles.

La Unión Europea representa aproximadamente el 16% del comercio mundial de la Comunidad Andina y es su segundo mayor interlocutor comercial después de los Estados Unidos. En 2006, la Unión Europea fue el destino del 18% de sus exportaciones y el origen del 13% de sus importaciones. Al igual que ocurre en Centroamérica, las exportaciones de los países andinos a los Estados Unidos duplican las dirigidas a la Unión Europea, aunque durante el período 2000-2006 estas aumentaron más rápido que las destinadas al mercado de los Estados Unidos. La Comunidad Andina exporta fundamentalmente productos agrícolas y mineros al mercado europeo. El banano constituyó el 20% de todas las exportaciones a Europa realizadas entre 2004 y 2006 (véase el cuadro V.1). El carbón representó el 16% (únicamente exportado por Colombia), mientras que la participación

<sup>1</sup> Después de España, el Reino Unido, Alemania y Francia.



del zinc y el cobre (ambos exportados principalmente por el Perú) fue del 10% y el 5%, respectivamente. El café (68% procedente de Colombia) constituyó el 8% de las exportaciones subregionales a la Unión Europea. En conjunto, esos cinco productos representaron más de la mitad de las importaciones de la Unión Europea procedentes de la Comunidad Andina. Aunque los productos primarios constituyen el grueso de las exportaciones andinas al mundo y a la Unión Europea (73% y 67% de las exportaciones totales en 2006, respectivamente), el porcentaje de los productos industriales en las exportaciones del grupo a la Unión Europea ha ido aumentando a lo largo del tiempo, pasando del 28% en 1990 al 34% en 2006. Por otro lado, los países andinos importan sobre todo productos manufacturados de la Unión Europea, en particular maquinaria y productos químicos.

El comercio entre la Unión Europea y el MERCOSUR duplica al de la Unión Europea con el Caribe, Centroamérica y los países andinos en su conjunto. Por lo tanto, las posibles consecuencias de un acuerdo comercial entre ambos bloques para las economías implicadas son mayores que en otros casos. A diferencia de otros bloques latinoamericanos, el comercio del MERCOSUR

con la Unión Europea es superior al registrado con los Estados Unidos: aproximadamente una cuarta parte de las exportaciones totales del MERCOSUR se dirige a la Unión Europea y una cuarta parte de sus importaciones procede también de ese mercado. Al mismo tiempo, el MERCOSUR es el bloque de la región que más comercia con el resto del mundo: en 2006 el 59% de sus exportaciones se dirigieron a países fuera de la Unión Europea y los Estados Unidos. La mitad de esas exportaciones aproximadamente tuvieron como destino otros países de América Latina. Las exportaciones del MERCOSUR a la Unión Europea se concentran en productos tradicionales de la agricultura y la minería. En el sector agrícola, los principales productos de exportación son la soja (20%), seguida de la carne de bovino (4,3%) y el café (3,5%) (véase el cuadro V.1). Los cinco productos más importantes representaron el 44% de las importaciones europeas procedentes del MERCOSUR. En 2006, casi una tercera parte de los productos exportados por esa agrupación a la Unión Europea eran productos primarios, un porcentaje mucho más alto que en el caso de las exportaciones al mundo, que ascendió al 24% (véase el cuadro V.2).

Cuadro V.2  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE MERCANCÍAS POR DESTINO Y CATEGORÍA  
(En porcentajes)

	Unión Europea			Mundo		
	1990	2000	2006	1990	2000	2006
	América Latina y el Caribe					
Productos primarios	44,1	36,2	39,2	42,9	24,3	32,3
Manufacturas	55,7	63,6	60,6	56,5	75,1	66,6
Otros productos	0,2	0,3	0,2	0,7	0,6	1,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Mercado Común Centroamericano					
Productos primarios	92,4	63,7	70,2	56,6	36,1	33,1
Manufacturas	6,6	36,2	29,8	39,9	63,7	66,8
Otros productos	1,1	0,1	0,1	3,5	0,2	0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	CARICOM					
Productos primarios	23,4	21,2	43,7	27,8	23,4	42,6
Manufacturas	72,8	78,5	56,2	72,0	76,5	57,2
Otros productos	3,8	0,3	0,1	0,2	0,1	0,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	MERCOSUR					
Productos primarios	30,5	29,8	32,6	23,1	22,4	23,9
Manufacturas	69,5	70,0	67,2	76,1	75,7	74,2
Otros productos	0,0	0,3	0,1	0,9	1,9	1,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
	Comunidad Andina					
Productos primarios	72,1	65,0	66,5	73,1	56,7	72,9
Manufacturas	27,7	35,0	33,5	26,7	43,3	27,0
Otros productos	0,2	0,0	0,0	0,2	0,0	0,1
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países.

Nota: Según la definición de la CEPAL, los productos primarios incluyen la producción agrícola no elaborada, el petróleo crudo, el gas, el carbón, los minerales y los minerales de metales; las manufacturas incluyen los productos basados en recursos naturales elaborados (agricultura, metales y combustibles).

## B. CARIFORUM: ¿un acuerdo cerrado?

Después de un arduo trabajo para cumplir con el plazo del 1º de enero de 2008, las negociaciones del acuerdo de asociación económica entre la Comisión Europea y el CARIFORUM concluyeron formalmente el 16 de diciembre de 2007 y el acuerdo se firmó finalmente el 15 de octubre de 2008. El nuevo acuerdo sustituyó al sistema de preferencias establecido en el marco de varios acuerdos de Lomé y el Acuerdo de Cotonú de 2001 entre la Unión Europea y el grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). La urgencia para finalizar los acuerdos antes de 2008 se debía al carácter temporal del régimen comercial no recíproco (la correspondiente exención de la OMC caducaba el 31 de diciembre de 2007). Puesto que en virtud del Acuerdo de Cotonú la mayoría de las exportaciones del CARIFORUM entraban en la Unión Europea libres de derechos de aduana, la principal ventaja del nuevo acuerdo para el CARIFORUM reside en que el acceso preferencial al mercado sea permanente y compatible con la OMC, más que en asegurar un mayor acceso al mercado.

Con arreglo al enfoque general de la Unión Europea en materia de asociaciones con países en desarrollo, el acuerdo de asociación económica abarca todas las áreas relevantes de cooperación comercial y relacionada con el comercio, y va más allá del acceso a los mercados para incluir temas como la facilitación del comercio y las aduanas, las barreras técnicas al comercio, las medidas sanitarias y fitosanitarias, las inversiones, la competencia, la innovación y la propiedad intelectual, la contratación pública y los aspectos ambientales y sociales del comercio, entre otros. El acuerdo de asociación económica establece un nuevo sistema de comercio recíproco entre la Unión Europea y los países del CARIFORUM, mientras que los otros dos ámbitos —el diálogo político y la cooperación en sentido amplio— siguen quedando incluidos, por ahora, en el Acuerdo de Cotonú<sup>2</sup>.

La aplicación de un acuerdo comercial global con la Unión Europea plantea serios problemas a los Estados del CARIFORUM. Con la excepción de la República Dominicana, que es parte del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados

Unidos, esta es la primera vez que esos países participan en una liberalización comercial recíproca con un interlocutor importante y económicamente superior. Debido a las grandes asimetrías que existen entre la Unión Europea y los países del CARIFORUM en cuanto a tamaño, nivel de desarrollo y poder económico, los costos del ajuste al nuevo entorno comercial serán mucho mayores en estos últimos. El acuerdo de asociación económica enfrenta esta cuestión con dos instrumentos: i) la liberalización asimétrica de las inversiones y del comercio de productos y servicios, y ii) el fomento de la cooperación y la asistencia técnica, que se tratará más adelante en el presente capítulo.

La liberalización asimétrica se incluye en el compromiso de la Unión Europea de eliminar aranceles y contingentes sobre todos los bienes a partir del 1º de enero de 2008, con excepción de los aplicados al arroz y el azúcar, que están sujetos a una reducción progresiva hasta 2010 y 2015, respectivamente. Además, en el acuerdo se establece que la Unión Europea eliminará los subsidios a las exportaciones de todos los productos agrícolas cuyos aranceles serán eliminados por el CARIFORUM.

Las barreras comerciales a las importaciones de bienes en el CARIFORUM se levantarán en forma gradual, mediante la liberalización de los aranceles en fases de 5, 10, 15, 20 y 25 años. Se ha establecido una moratoria de tres años para la reducción de los aranceles en todas las categorías de artículos que ingresen en la subregión, de modo que la liberalización comenzará realmente el 1º de enero de 2011<sup>3</sup>. Se acordó que en los países del CARIFORUM se reducirán drásticamente los aranceles sobre el 61,1% de las importaciones (por valor) en 10 años, sobre el 82,7% en 15 años y el 86,9% en 25 años (Comisión Europea, 2008). La mayoría de los productos del sector agrícola fueron excluidos de la liberalización o están sujetos a largos períodos de transición (20 o 25 años). Además de los productos agrícolas (carne, productos avícolas y lácteos, determinadas frutas y verduras y algunos alimentos preparados) las principales excepciones consisten en algunos productos químicos, muebles y otros productos manufacturados. El acuerdo incluye una cláusula especial sobre la industria naciente, que permite la aplicación de medidas para proteger por un período de tiempo limitado a las industrias en ciernes de los países del CARIFORUM. En el marco del acuerdo,

<sup>2</sup> El acuerdo de asociación económica cubre uno de los cinco pilares incluidos en el Acuerdo de Cotonú, a saber: la dimensión política, el enfoque participativo, las estrategias de desarrollo (centradas especialmente en la reducción de la pobreza), el nuevo marco comercial y la cooperación financiera. Este acuerdo fue firmado por un período de 20 años, de 2000 a 2020.

<sup>3</sup> Con la excepción de los vehículos de motor, los repuestos y el combustible.

los Estados de la CARICOM concederán a la República Dominicana el mismo tratamiento que dan a la Unión Europea y viceversa.

El acuerdo de asociación económica contiene disposiciones específicas relativas al azúcar y al banano, que juntos constituyeron el 14% del valor de las exportaciones a la Unión Europea desde la subregión en 2006. En el acuerdo se especifica que además de los contingentes arancelarios de 410.000 toneladas asignados al azúcar, el CARIFORUM recibirá un contingente adicional de 60.000 toneladas, la República Dominicana de 30.000 toneladas y el conjunto de los países de la CARICOM productores de azúcar un contingente de 30.000 toneladas, hasta fines de septiembre de 2009<sup>4</sup>. Además, ambas partes acordaron que los eventuales déficits en los contingentes se pueden redistribuir entre los Estados caribeños. Por otra parte, varios productos manufacturados que contienen azúcar fueron excluidos de la cláusula de acumulación de origen<sup>5</sup>. Los representantes de la Unión Europea se comprometieron a revisar y reducir la lista de productos excluidos de la cláusula en un período de tres años. A partir de la entrada en vigor del acuerdo las importaciones de banano tendrán acceso libre de derechos de aduana y no estarán sujetas a contingentes en el mercado europeo. De ese modo, el acceso preferencial al mercado para los productores caribeños se concede en el marco de un acuerdo comercial regional compatible con los requisitos de la OMC (véase el recuadro V.1). El acuerdo también contiene una exhaustiva declaración conjunta sobre el banano, en la cual la Unión Europea se compromete a brindar fondos para asistir a la industria durante el período de adaptación. En el caso del arroz, el acceso libre de derechos de aduana y no sujeto a contingentes será otorgado por la Unión Europea en 2010. Mientras tanto, los países del CARIFORUM recibirán contingentes de 187.000 toneladas en 2008 y 250.000 toneladas en 2009, que podrán exportarse con arancel cero (en comparación con el arancel de 65 euros por tonelada que se paga en la actualidad). El contingente actual asignado a Guyana y Suriname es de

145.000 toneladas. Se trata de un logro muy importante, sobre todo para Guyana, cuyas exportaciones de arroz representaron el 15% del valor de sus exportaciones a la Unión Europea entre 2004 y 2006.

El Caribe es la única región del grupo ACP netamente exportadora de servicios. Estos constituyen el grueso de las exportaciones en la mayoría de los países del Caribe y generaron 8.700 millones de dólares en ingresos de exportaciones en 2005<sup>6</sup>, equivalentes al 24,8% del producto interno bruto (PIB) de la subregión. Los segmentos más importantes en este rubro son el turismo —que representa dos tercios de las exportaciones de servicios—, el transporte (10,4%) y los servicios empresariales (6,3%)<sup>7</sup>. De acuerdo con la Organización Mundial del Turismo (OMT), en 2005 este sector produjo entradas de 5.900 millones de dólares en los países miembros de la CARICOM y de 3.500 millones de dólares en la República Dominicana. En consecuencia, incrementar el acceso al mercado de servicios europeo era una prioridad para los países del CARIFORUM.

En el acuerdo de asociación económica se aborda el comercio de servicios mediante grupos de disposiciones que abarcan tres temas, a saber: la presencia comercial, la provisión transfronteriza de servicios y la presencia temporal de personas naturales. Los servicios públicos y otros sectores delicados fueron excluidos de la liberalización. Aunque existe cierta asimetría en el alcance de la liberalización de servicios entre la Unión Europea y el CARIFORUM, las obligaciones asumidas por los países de este último en el marco del acuerdo de asociación económica exceden en gran medida los compromisos de los países en desarrollo en la OMC<sup>8</sup>. Uno de los problemas que esto supone es que, al conceder tratamiento nacional a los proveedores de servicios de la Unión Europea, el CARIFORUM ha limitado su capacidad reguladora en el sector de servicios y esto podría dificultar la eventual aplicación de políticas para proteger o promover a los proveedores de servicios locales como parte de una estrategia de desarrollo más amplia.

<sup>4</sup> La expansión de los contingentes arancelarios procura compensar parcialmente el efecto negativo de la reforma del régimen azucarero de la Unión Europea, que dio a los productores de azúcar del grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico precios más altos que a otros exportadores. Después de la eliminación gradual del precio mínimo garantizado a los países del grupo ACP por el Protocolo del Azúcar CE-ACP solo unos pocos países de la subregión continuarán siendo competitivos en el mercado mundial. En el Caribe, los países que continuarán produciendo y exportando azúcar serán Belice, Guyana y Jamaica, que son a su vez los que se beneficiarán de los contingentes de exportación más altos a partir de 2009.

<sup>5</sup> La cláusula de acumulación de origen permite a los exportadores obtener acceso preferencial al mercado con productos que incluyen insumos originados en otros Estados del Caribe y otros países del grupo ACP.

<sup>6</sup> Fondo Monetario Internacional (FMI), Estadísticas de balanza de pagos [base de datos en línea] <http://www.imfstatistics.org/BOP/logon.aspx>.

<sup>7</sup> Naciones Unidas, Estadísticas del comercio de servicios [base de datos en línea] <http://unstats.un.org/unsd/servicetrade/>.

<sup>8</sup> De acuerdo con los primeros comunicados de prensa (entre ellos “The EPA: fact vs. fiction” [en línea] [http://www.crnm.org/epa\\_fact\\_fiction1.htm](http://www.crnm.org/epa_fact_fiction1.htm)), la Unión Europea asumió compromisos de liberalización en el 94% de los sectores, mientras que las cifras correspondientes al CARIFORUM son el 75% en los llamados países “más desarrollados” y el 65% en los “menos desarrollados”, aunque en este momento la manera en que se calculan esos porcentajes no es clara. Los compromisos actuales de los países de la CARICOM en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios afectan en promedio solo al 8,4% de los sectores de servicios.

Recuadro V.1  
**¿EL FIN DE LA GUERRA DEL BANANO?**

El acceso preferencial otorgado por la Unión Europea a sus ex colonias del grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico mediante un sistema de contingentes y aranceles ha sido la causa de una feroz disputa entre Europa y los exportadores latinoamericanos por más de una década. A pesar de diversas reformas al régimen europeo de importación del banano, los representantes de países latinoamericanos (en particular el Ecuador) y los Estados Unidos han presentado reclamaciones desde 1996 en las que sostienen que ese régimen viola las normas de la OMC. Los dirigentes de esta organización han fallado en varias ocasiones contra los aranceles de importación en régimen de nación más favorecida (NMF) aplicados por la Unión Europea (fijados en 176 euros por tonelada en 2006) y las cuotas preferenciales concedidas a los productores del grupo ACP. En el caso más reciente, los representantes del Ecuador —principal exportador de banano a la Unión Europea y mayor productor mundial— reclamaron haber perdido 131 millones de dólares en los primeros 15 meses de aplicación del arancel. El 7 de abril de 2008 un Grupo Especial de la OMC concluyó que “la preferencia concedida por las Comunidades Europeas a un contingente arancelario anual libre de derechos de 775.000 toneladas métricas de bananos importados originarios de países ACP constituye una ventaja para esa categoría de bananos que no se concede a los bananos similares originarios de

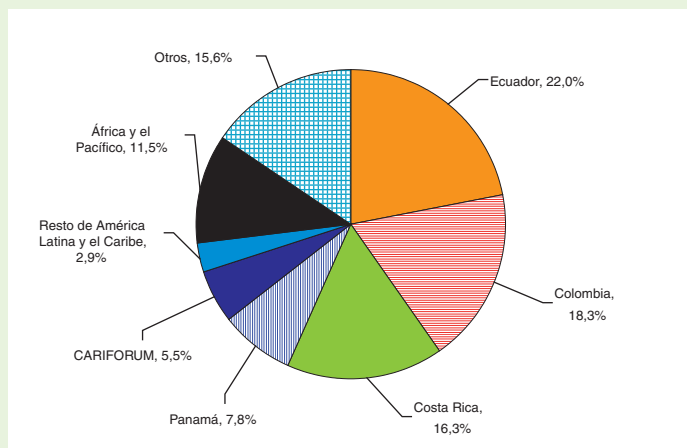
Miembros de la OMC que no son países ACP y es, por lo tanto, incompatible con el párrafo 1 del artículo I del GATT de 1994” (WT/DS27/RW2/ECU). El 19 de mayo de 2008, la OMC falló una vez más contra la Unión Europea en un caso similar iniciado por los Estados Unidos. La reacción de la Unión Europea consistió en argumentar que desde el 1º de enero de 2008 —cuando caducó la exención de la OMC relativa a las preferencias establecidas en el Acuerdo de Cotonú— las preferencias concedidas por la Unión Europea al grupo ACP estaban cubiertas por nuevos acuerdos comerciales, entre ellos el pleno acuerdo de asociación económica con el CARIFORUM y varios acuerdos provisionales con determinados países o regiones de África y el Pacífico.

En la última ronda de negociaciones multilaterales, los representantes de un grupo de países latinoamericanos intentaron vincular el debate sobre el banano con las negociaciones relativas a los productos tropicales en el marco de la Ronda de Doha con la finalidad de obtener una reducción sustancial en el arancel actual de 176 euros por tonelada. La negociación de los aranceles aplicados al banano como parte de los productos tropicales derivaría en reducciones arancelarias multilaterales más rápidas y pronunciadas. Esta propuesta provocó la resistencia de los miembros del grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, que procuran que el banano se incluya entre los productos preferenciales que están sujetos a períodos

de implementación más largos. Esta medida ayudaría a mitigar el golpe que los países del grupo ACP podrían sufrir por la erosión de las preferencias actuales. Durante la última ronda de conversaciones multilaterales celebrada en julio de 2008, la Unión Europea acordó disminuir sus aranceles NMF aplicados al banano a 114 euros para 2016, con una reducción inicial a 148 euros en 2009. Como contrapartida, los países latinoamericanos se comprometerían a no impugnar el acceso preferencial de la Unión Europea a las importaciones de banano procedentes de países del grupo ACP y a abandonar los procesos iniciados. No obstante, al fracasar de nuevo las negociaciones y no producirse un avance decisivo de la Ronda de Doha, se retiró esta oferta. Sin embargo, hay esperanzas de lograr un acuerdo independiente sobre el banano. Mientras tanto, el 28 de agosto de 2008 la Unión Europea presentó un recurso para tratar de revocar las recientes decisiones de la OMC sobre discriminación contra países latinoamericanos.

Entre 2004 y 2006 el 22% de las importaciones de banano europeas provenían del Ecuador, el 42% de Colombia, Costa Rica y Panamá y el 6% de los países del CARIFORUM. El banano representaba el 18% y el 20% del valor de las exportaciones de Centroamérica y los países andinos, respectivamente. En el CARIFORUM, la proporción de las exportaciones a la Unión Europea correspondiente al banano era del 5,6%.

**DISTRIBUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES DE BANANO DE LA UNIÓN EUROPEA  
 SEGÚN EL ORIGEN, 2004-2006**



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).



En la Unión Europea el acuerdo se considera un gran logro para los Estados del CARIFORUM con respecto a las posibilidades de empleo temporal de profesionales caribeños en Europa. Los empleados profesionales de empresas del CARIFORUM no establecidas en la región o proveedores de servicios contractuales podrán brindar servicios temporales en unos 29 sectores en la Unión Europea. Del mismo modo, se ha estipulado la apertura de 11 sectores para permitir que los profesionales independientes del CARIFORUM ingresen a la Unión Europea para trabajar por períodos de tiempo determinados. No obstante, estos compromisos se mantienen generalmente dentro de la agenda de la Unión Europea en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) o del Programa de Doha para el Desarrollo (South Centre, 2008). Además, a falta de procedimientos para el reconocimiento recíproco de las calificaciones técnicas de los profesionales, podrían prevalecer las barreras de facto al movimiento de personas<sup>9</sup>. En el acuerdo de asociación económica se mencionan requisitos con respecto a las calificaciones profesionales y la educación universitaria como condición para conceder los permisos de trabajo, mientras que en varios sectores se aplican análisis de necesidades económicas. El valor real de estos compromisos con los profesionales de los países del CARIFORUM será evidente solo cuando el acuerdo entre plenamente en vigor. En pocas palabras, los beneficios netos del acuerdo para los proveedores de servicios del CARIFORUM dependerán de que se garantice un acceso mayor al que se otorgará a los países en desarrollo cuando se cierre la oferta del AGCS de la Unión Europea, aunque aparentemente las diferencias son mínimas<sup>10</sup>. Este acceso adicional deberá compararse con los costos del cumplimiento de las obligaciones impuestas por el acuerdo de asociación económica a las economías del CARIFORUM<sup>11</sup>. Cabe señalar que no

se requiere que los países del grupo ACP negocien un acuerdo de servicios con la Unión Europea para lograr la compatibilidad con la OMC.

El acuerdo de asociación económica contiene otros instrumentos que pueden contribuir a alcanzar los objetivos de desarrollo establecidos. Los compromisos en materia de competencia incluyen la prohibición de prácticas empresariales anticompetitivas y el establecimiento de una legislación adecuada, pues en la mayoría de los países caribeños esta es débil o inexistente. Con respecto a la facilitación del comercio, la adopción de un documento único administrativo o su equivalente electrónico para reemplazar los numerosos documentos necesarios en la actualidad para procesar las importaciones y exportaciones en los países del CARIFORUM proporcionará mayor transparencia y previsibilidad y disminuirá las formalidades burocráticas, en beneficio del sector privado. En el campo de la cooperación para el desarrollo, el acuerdo contiene cláusulas sobre la promoción del desarrollo del sector privado y las empresas, el mejoramiento de las capacidades tecnológicas y de investigación y el desarrollo de sistemas de innovación en los Estados del CARIFORUM. Para apoyar estas iniciativas y ayudar a los miembros del CARIFORUM a exportar satisfactoriamente a los mercados de la Unión Europea, las autoridades de este último bloque prometieron asistencia financiera y no financiera en varias áreas prioritarias, entre ellas la modernización de las aduanas y el desarrollo de infraestructura.

El proceso de aplicación y adaptación al acuerdo de asociación económica en el CARIFORUM exigirá esfuerzos adicionales en el ámbito de la facilitación del comercio para poder beneficiarse plenamente de la ampliación del acceso a los mercados. El éxito en el logro de los objetivos de desarrollo del acuerdo de asociación económica, mediante la reorientación de la base de exportación del CARIFORUM de los productos primarios hacia los productos de mayor valor agregado y los servicios, depende en gran medida de la capacidad de esos países para mejorar la eficacia de la recaudación de impuestos, reestructurar los sectores vulnerables, encauzar el entorno empresarial con miras a atraer capital e impulsar la competitividad, fortalecer las instituciones nacionales y regionales y mejorar la integración regional. Una de las grandes prioridades es el desarrollo del sector de los servicios, en el que están aumentando las oportunidades de acceso a los mercados.

Los países necesitarán considerables recursos para fortalecer su capacidad interna y poder afrontar esos desafíos. La Unión Europea se ha comprometido a aumentar su ayuda relacionada con el comercio, aunque esto no es algo inherente al acuerdo. La financiación de la cooperación en materia de desarrollo y, en

<sup>9</sup> En el acuerdo de asociación económica se exhorta a los organismos profesionales relevantes en los respectivos territorios a comenzar las negociaciones dentro de un plazo de tres años desde la entrada en vigor del acuerdo y a formular y ofrecer de manera conjunta recomendaciones sobre el reconocimiento mutuo en las siguientes disciplinas: contabilidad, arquitectura, ingeniería y turismo, entre otras.

<sup>10</sup> Un análisis más profundo de las consecuencias de los compromisos con respecto a la movilidad de las personas naturales y de otras disposiciones en materia de servicios para los países del CARIFORUM requiere la comparación de los anexos del acuerdo de asociación económica y la lista actualizada de las obligaciones de la Unión Europea en el marco del AGCS. Las negociaciones relativas a los servicios en el contexto de la Ronda de Doha están todavía en curso y no se dispone de ofertas revisadas oficiales de la Unión Europea.

<sup>11</sup> Además de la liberalización de los servicios, en el acuerdo de asociación económica se establece un conjunto de obligaciones en las áreas de inversión, competencia, contratación pública, facilitación del comercio y derechos de propiedad intelectual, así como reglas específicas para algunos segmentos del sector de servicios, entre ellos el turismo, los servicios financieros y las telecomunicaciones.



concreto, de la aplicación del acuerdo está sujeta a las normas del Acuerdo de Cotonú, en particular a los procedimientos de programación del Fondo Europeo de Desarrollo (FED)<sup>12</sup>. El décimo Fondo, que cubre el período 2008-2013, previó una dotación de 165 millones de euros para el Programa Indicativo Regional del Caribe que se utilizará para financiar el fortalecimiento de la cooperación y la integración regionales, con la puesta en marcha del Mercado y Economía Únicos del Caribe como gran prioridad, enfrentar los problemas sociales y las vulnerabilidades, y aplicar el acuerdo de asociación económica.

Para canalizar esos recursos, las partes se comprometen a establecer un fondo de desarrollo regional dos años después de la conclusión del acuerdo. Aún queda por determinar de qué forma se distribuirá esta ayuda entre los países y programas específicos. Además, los programas indicativos nacionales de la Unión Europea para los países del Caribe se orientan también hacia actividades relacionadas con el comercio: cinco programas se centrarán en la competitividad, tres contribuirán a las reformas en la gobernanza y la administración pública, y otros tres se orientarán a la infraestructura. Esto supone 454 millones de euros o el 75% aproximadamente de los 600 millones destinados a programas nacionales (Comisión Europea, 2008). En el acuerdo se incluye también una declaración en la que se establece la relación con la ampliación de la financiación de la ayuda al comercio. En el marco de la Estrategia europea de Ayuda al Comercio, los Estados miembros de la Unión Europea se comprometen a proporcionar 1.000 millones de euros para 2010 en asistencia relacionada con el comercio, con un margen del 50%, del cual el 22% se destinaría a los países ACP. En el acuerdo la Unión Europea confirma su intención de “velar por que los Estados ACP del Caribe se beneficien de un porcentaje justo de los compromisos de los Estados miembros en el marco de las Ayudas para el Comercio, incluidos los programas de financiación relacionados con la aplicación del presente Acuerdo”<sup>13</sup>.

Sin embargo, la premisa básica del acuerdo de asociación económica es que el comercio es el principal vehículo para estimular el desarrollo. La Unión Europea sostiene que el acuerdo impulsará el desarrollo al aumentar el comercio, fortalecer la integración regional y atraer inversiones: La finalidad del acuerdo de asociación económica con el Caribe es alcanzar los objetivos de desarrollo gracias al establecimiento de una asociación comercial basada en la promoción de la integración regional, la integración gradual de los países del CARIFORUM en la economía mundial, y la creación de capacidad en las esferas de la política comercial y las cuestiones relacionadas con el comercio, para favorecer el aumento de la inversión y el crecimiento económico (Comisión Europea, 2008). Los detractores del acuerdo afirman, sin embargo, que el acuerdo está poco orientado al desarrollo, ya que la liberalización del comercio y la inversión, por sí sola, no basta para lograr el desarrollo, y que las disposiciones relacionadas con la prestación de ayuda son demasiado vagas. Además, el acuerdo no va lo suficientemente lejos como para abordar las diferencias en cuanto a poder económico y niveles de desarrollo de los Estados del CARIFORUM y acordar un trato especial y diferenciado a los países menos adelantados (véase por ejemplo Girvan, 2008).

El acuerdo de asociación económica fue firmado el 15 de octubre de 2008 por la Unión Europea y todos los países miembros del CARIFORUM, con la excepción de Guyana y Haití. Guyana planteó sus inquietudes respecto del acuerdo, indicando que el acceso de sus productos más importantes (azúcar, ron y arroz) a los mercados de la Unión Europea es insuficiente y que el acuerdo puede tener efectos negativos en su balanza comercial y su balanza de pagos. Indicó también que está considerando firmar un acuerdo que abarque únicamente “bienes y servicios”, dejando fuera las denominadas cuestiones de Singapur, como la contratación pública, las inversiones y la competencia. El Presidente de Guyana, Bharrat Jagdeo, reafirmó su oposición al acuerdo en el discurso realizado el 23 de septiembre de 2008 ante la Asamblea General de las Naciones Unidas (sexagésimo tercer período de sesiones). Pese a todo, finalmente Guyana suscribió el acuerdo, en tanto que Haití solicitó más tiempo para analizar los términos del acuerdo, dado que su prioridad actualmente es la recuperación de los desastres naturales sufridos en la zona.

<sup>12</sup> Acuerdo de Asociación Económica entre los Estados del Cariforum, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra, pág. 8 del Acta Final.

<sup>13</sup> Acuerdo de Asociación Económica entre los Estados del Cariforum, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra, pág. 9 del Acta Final.

## C. Centroamérica: la vía rápida

Las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) comenzaron formalmente en octubre de 2007. Los principales objetivos de las negociaciones son aumentar el diálogo político entre los dos bloques, intensificar y mejorar la cooperación en una gran variedad de áreas e incrementar y facilitar el comercio y las inversiones birregionales. En esta etapa Panamá participa solamente como observador debido a que no es miembro de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)<sup>14</sup>. Las conversaciones han sido dinámicas: se han realizado cuatro rondas de negociaciones, se ha avanzado en el establecimiento de algunos acuerdos de cooperación y se han intercambiado y examinado propuestas de comercio de bienes y servicios. Con respecto al diálogo político, se alcanzaron acuerdos en materia de democracia, buena gobernanza, derechos humanos y la sociedad de la información.

Las partes acordaron que la eliminación de aranceles se realizará en las siguientes fases: inmediatamente, 3, 5, 7 y 10 años después de la entrada en vigor del acuerdo. Se ha establecido una categoría especial de productos que no tienen un programa de liberalización definido y de productos sujetos a contingentes arancelarios. Se acordó que la liberalización comercial abarcará bienes y servicios y que la liberalización de las inversiones también se negociará. Asimismo se cubrirán las áreas tradicionalmente relacionadas con el comercio: facilitación del comercio, reglas de competencia y compras públicas. Las partes han intercambiado las ofertas de liberalización iniciales sobre el comercio de bienes y están en proceso de negociación. La oferta actual de Centroamérica afecta al 80% de las líneas arancelarias. Los representantes de la Unión Europea piden que se liberalice el 90% del mercado centroamericano a cambio de la consolidación

de las preferencias otorgadas por la Unión Europea en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP-Plus)<sup>15</sup>. La oferta actual de la Unión Europea incluye el acceso libre de derechos de aduana para todos los productos que ingresen con arancel cero en virtud del SGP-Plus, con excepción de 30 productos. Las excepciones incluyen el etanol y los camarones congelados, dos productos de gran importancia para Centroamérica. Desde el punto de vista de la subregión, el SGP-Plus debería ser el punto de partida para una mayor liberalización y no el máximo nivel al que se puede aspirar.

El período más intenso en cuanto a la negociación de las principales obligaciones del futuro acuerdo será en 2008 y 2009. Todavía se deben tomar decisiones con respecto a varios temas comerciales importantes, como el acceso a los mercados de la Unión Europea de productos sensibles como el azúcar, el banano, el etanol y el camarón, y los aranceles aplicados por los países centroamericanos a los vehículos, los productos electrónicos y los productos farmacéuticos europeos. Estas cuestiones debían tratarse en la quinta ronda de negociaciones cuya celebración estaba prevista para principios de octubre en Ciudad de Guatemala. Los representantes de la Unión Europea manifestaron preocupación por lo que consideran una oferta insuficiente de Centroamérica en cuanto a las inversiones y el acceso al mercado de las telecomunicaciones. Por otra parte señalaron que podrían ser flexibles en la definición de las reglas de origen para determinados productos elaborados en Centroamérica, entre ellos los productos textiles y plásticos.

Las partes acordaron que las negociaciones debían concluirse en 2009. Sin embargo, es probable que sea difícil cumplir ese plazo, ante las habituales dificultades ligadas al principio de asimetría de las negociaciones y la complejidad de los temas relacionados con la agricultura tanto en la Unión Europea como en Centroamérica.

<sup>14</sup> Las autoridades de Panamá han celebrado acuerdos de libre comercio bilaterales con Costa Rica, El Salvador y Honduras y están negociando acuerdos similares con Nicaragua y Guatemala. Panamá podrá participar plenamente en las negociaciones con la Unión Europea solo después de firmar el protocolo de adhesión a la SIECA y formar parte de la unión aduanera centroamericana, pues

la estrategia de la Unión Europea consiste en negociar acuerdos con bloques de países.

<sup>15</sup> El 1° de enero de 2006, el régimen SGP-Droga fue sustituido por el SGP-Plus, que ofrece incentivos especiales a los países del istmo centroamericano para promover el desarrollo sostenible y la buena gobernanza.

## D. Comunidad Andina: pausa para reformular el proceso

Al igual que en el caso centroamericano, las relaciones comerciales entre la Unión Europea y la Comunidad Andina (CAN) están dominadas en la actualidad por las preferencias del SGP: en primer lugar mediante el “régimen sobre la droga” y, desde 2006, mediante los acuerdos en el marco del SGP-Plus. Las negociaciones del Acuerdo de Asociación comenzaron en septiembre de 2007, con el objetivo estándar de “incrementar el diálogo político entre ambas regiones, intensificar y mejorar su cooperación en una gran variedad de ámbitos e incrementar y facilitar el comercio y las inversiones birregionales”<sup>16</sup>.

En el ámbito de la cooperación, las partes acordaron hacer hincapié en el desarrollo económico y social y en especial incrementar los niveles de cohesión social luchando contra la pobreza y la exclusión. Con respecto al comercio, hasta ahora solo han intercambiado opiniones sobre la estructura de la parte comercial del acuerdo y examinado los objetivos generales, las directivas y pautas para los subgrupos comerciales. Las primeras ofertas en materia de aranceles se efectuaron durante la tercera ronda de negociaciones en abril de 2008. No obstante, las partes apenas hablaron del comercio en esas conversaciones y pospusieron las negociaciones de los programas arancelarios hasta la cuarta ronda.

La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea celebrada en el Perú en mayo de 2008 impulsó momentáneamente el proceso de negociaciones. Además de los resultados formales que se concentraron en la colaboración para reducir la pobreza y promover el desarrollo sostenible, las conversaciones incluyeron un debate sobre tres temas más relacionados con las negociaciones birregionales, a saber: las inversiones, el imperio de la ley y la flexibilidad de las negociaciones. La flexibilidad tiene particular importancia en el caso andino, pues los países se caracterizan no solo por distintos niveles de desarrollo sino también por distintos grados de disposición para avanzar en las negociaciones. La idea de un marco flexible que permitiría a los países andinos negociar con la Unión

Europea en forma independiente fue planteada por los Gobiernos del Perú y Colombia, que son los más deseosos de concluir el Acuerdo de Asociación. Por otra parte, los representantes del Ecuador y Bolivia expresaron reservas con respecto a las negociaciones comerciales. En efecto, las autoridades bolivianas indicaron que se autoexcluirían de las negociaciones relacionadas con el comercio de servicios, el derecho de establecimiento y movimiento de capital, las compras públicas y la propiedad intelectual.

Estas diferencias en la actitud de los miembros de la Comunidad Andina dificultan en gran medida el establecimiento de una posición común ante la Unión Europea y han obstaculizado seriamente el proceso de negociación. En particular, todavía se asiste a un debate en el bloque sobre el alcance de la liberalización comercial, los derechos de propiedad intelectual, las compras públicas y el desarrollo sostenible, entre otros temas. En consecuencia, los representantes de la Unión Europea —citando la falta de una posición andina común en la presentación de ofertas sobre el comercio de bienes— anunciaron en julio la suspensión de la cuarta ronda de negociaciones y, en consecuencia, de las conversaciones. En septiembre, frustrados ante la falta de progresos, los Gobiernos de Colombia y el Perú pidieron formalmente a Bruselas que mantuviera negociaciones bilaterales con sus países. En referencia a las “diferentes visiones” dentro de la región andina, el Presidente de Colombia, Álvaro Uribe, instó al Presidente de la Comisión Europea, José Manuel Barroso, a avanzar simultáneamente con las negociaciones de los acuerdos de comercio bilateral entre los países andinos y la Unión Europea y expresó su deseo de que las negociaciones finalizaran durante la primera mitad de 2009<sup>17</sup>.

En un último intento por resolver sus discrepancias internas, los países andinos se reunieron a mediados de octubre en una cumbre extraordinaria en Guayaquil (Ecuador), donde acordaron solicitar a la Unión Europea una nueva cita para destrabar la negociación, en la que se considere la posibilidad de negociar en forma conjunta pero con velocidades diferentes.

<sup>16</sup> Unión Europea, “La UE y la Comunidad Andina dan comienzo las negociaciones para el Acuerdo de Asociación”, comunicado de prensa (IP/07/834), Bruselas, 14 de junio de 2007.

<sup>17</sup> Colombia Reports, “Europe too slow on trade deals, say Colombia and Peru”, 22 de septiembre de 2008 [en línea] <http://colombiareports.com/colombian-news/economy/1329-europe-too-slow-on-trade-deals-say-colombia-and-peru.html>.

---

## E. MERCOSUR: avanza y frena

Han pasado ocho años desde el inicio formal de las negociaciones entre el MERCOSUR y la Unión Europea. El progreso ha sido penosamente lento y se han incumplido varias promesas con respecto a la fecha de conclusión de las negociaciones. Después de una pausa de casi un año, estas se reanudaron en una reunión ministerial realizada en 2005 con la esperanza de que el acuerdo de asociación se completara en 2006. Sin embargo, los participantes de la serie de reuniones que siguieron no lograron el consenso con respecto a temas fundamentales. Una vez más las negociaciones se han estancado y las perspectivas de concluir las en el corto plazo no son nada prometedoras, ya que las principales causas de preocupación continúan sin resolverse. Algunos de estos problemas son los mismos que obstaculizan la Ronda de Doha: las reformas al sistema de subsidios agrícolas de la Unión Europea y el acceso para los bienes industriales y los servicios europeos a los mercados del Cono Sur. Además, la estrategia actual de la Comisión de la Unión Europea en los acuerdos bilaterales —mediante la cual se buscan compromisos que exceden las obligaciones negociadas con la OMC con respecto a las compras públicas, las inversiones y los derechos de propiedad intelectual— no fue bien recibida en los países del MERCOSUR y plantea nuevos obstáculos. Por otra parte, en vista de que se esperaba que la Ronda de Doha se reanudara y concluyera en 2008, los representantes de la Unión Europea y el MERCOSUR expresaron

su voluntad de seguir adelante e intentar una vez más llegar a un acuerdo comercial. A fines de 2007 las partes anunciaron que reanudarían las conversaciones en mayo de 2008. Sin embargo, recientemente pospusieron la fecha al segundo semestre. Queda mucho trabajo por hacer y a raíz de las dificultades previas parece poco probable que las negociaciones se concluyan antes de 2010.

También es posible que las autoridades de la Unión Europea se concentren en establecer una relación especial con el Brasil, en forma paralela a las negociaciones con el MERCOSUR. El Brasil podría convertirse en un núcleo importante de las relaciones económicas de la Unión Europea con América Latina y promover una integración regional más profunda en el MERCOSUR. En mayo de 2007, la Comisión de la Unión Europea propuso una asociación estratégica para fortalecer sus vínculos con el Brasil, haciendo hincapié en el comercio y las inversiones como temas de particular importancia bilateral. Los otros ámbitos en los que se propusieron actividades conjuntas incluyen el fortalecimiento del multilateralismo y la cooperación para hacer frente a retos globales como la lucha contra la pobreza y la desigualdad, los problemas ambientales (en particular el cambio climático), la energía, la estabilidad regional en América Latina y la integración en el contexto del MERCOSUR. Estos temas se abordaron en la primera Cumbre de la Unión Europea y el Brasil celebrada en Lisboa en julio de 2007.

---

## F. Asociación estratégica con México

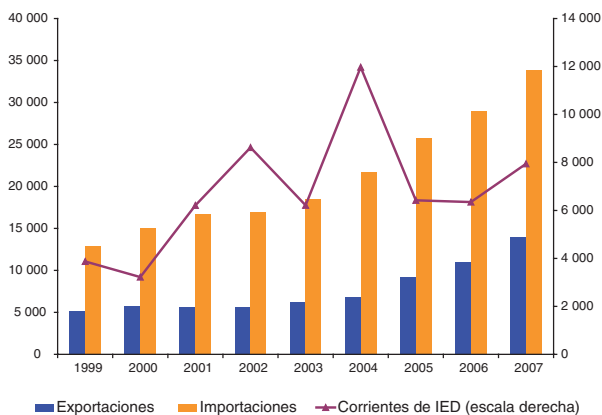
México y la Unión Europea se encaminan hacia una asociación estratégica, es decir, una relación que trasciende el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea que entró en vigor en 2000 y que consistía en un tratado de libre comercio, un acuerdo de cooperación y un acuerdo político a nivel bilateral. La propuesta de asociación estratégica fue acordada por ambas partes durante la quinta Cumbre

de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea, celebrada en Lima en mayo de 2008. En julio de 2008, la Comisión Europea presentó la propuesta al Parlamento Europeo con el título “Hacia una asociación estratégica UE-México”. La Comisión Europea debe presentarla también al Consejo de Ministros de la Unión Europea y se espera que el proceso concluya durante 2008.

A ocho años de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México, las exportaciones de México a la Unión Europea se han incrementado un 170%, al pasar de 5.157 millones de dólares en 1999 a 13.943 millones de dólares en 2007. En tanto, sus importaciones aumentaron un 162%, al pasar de 12.928 millones en 1999 a 33.839,5 millones en 2007. El déficit comercial mexicano con la Unión Europea sigue siendo muy alto, aún cuando el aumento de las exportaciones ha sido más dinámico que el de las importaciones. Se espera que este déficit vaya disminuyendo a medida que avancen los esfuerzos en materia de cooperación en el marco del Acuerdo de Asociación. Las medidas de cooperación actuales se orientan al fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas mexicanas (Programa Integral de Apoyo a la Pequeña y Mediana Empresa México Unión Europea (PIAPYME)) y el Proyecto de Facilitación del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (PROTLCUEM), que abarcan aspectos de administración de tratados, así como aspectos sanitarios y fitosanitarios y aduaneros, entre otros.

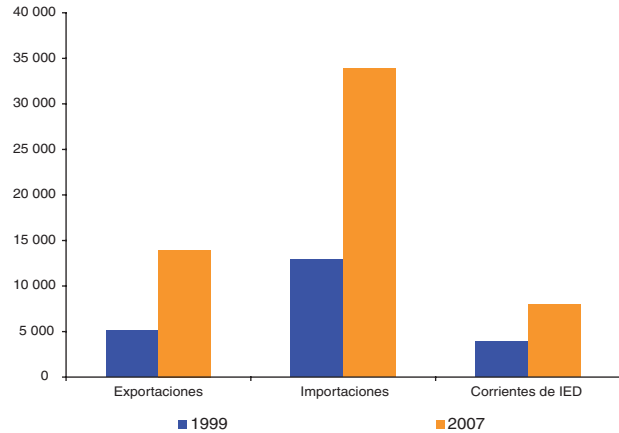
Las inversiones europeas se expandieron un 105% entre 1999 y 2007 y se dirigieron especialmente al sector manufacturero y al de servicios financieros (los flujos de inversión provinieron sobre todo de España, los Países Bajos, el Reino Unido y Alemania) (véanse los gráficos V.2 y V.3). Así, la Unión Europea se ha consolidado como el segundo socio comercial e inversionista en México, después de los Estados Unidos.

Gráfico V.2  
MÉXICO: CORRIENTES COMERCIALES Y DE RECEPCIÓN DE IED  
DESDE LA UNIÓN EUROPEA, 1999-2007  
(En millones de dólares)



Fuente: Secretaría de Economía de México.

Gráfico V.3  
MÉXICO: CRECIMIENTO Y CORRIENTES COMERCIALES Y DE  
RECEPCIÓN DE IED DESDE LA UNIÓN EUROPEA,  
1999-2007  
(En millones de dólares)



Fuente: Secretaría de Economía de México.

Por su parte, la Unión Europea espera que México se convierta en su quinto socio estratégico, después de los Estados Unidos, China, Rusia y el Brasil. Su interés responde en gran medida a la situación estratégica geográfica y política de México en la región de América. La Asociación Estratégica ampliaría los compromisos comerciales que ya existen con arreglo al tratado de libre comercio y los acuerdos de cooperación que ya se han firmado entre México y la Unión Europea en otras esferas. Según esta nueva condición, ambas partes se comprometerían a buscar decisiones conjuntas en asuntos de relevancia en la agenda internacional, incluidos aspectos políticos, de seguridad, medio ambiente, energía y temas económicos y sociales.

El alcance de las negociaciones entre México y la Unión Europea puede ser superior al mencionado anteriormente, ya que se llevan a cabo negociaciones simultáneas de asociación entre la Unión Europea y otras regiones y se intenta encontrar sinergias adicionales a las planteadas en cada acuerdo. Un ejemplo destacable en este sentido es la solicitud por parte de México y Centroamérica a la Unión Europea, a través del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, para que permita una acumulación de origen entre los países de la subregión para determinados productos de interés. Si esta propuesta fuera aceptada, se incorporarían cláusulas en los dos acuerdos con la Unión Europea, lo que permitiría que los insumos centroamericanos se incorporaran en los productos mexicanos sin perder sus preferencias en el bloque europeo, lo que también sería válido para las exportaciones con insumos mexicanos de Centroamérica dirigidas a la Unión Europea (décima



Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, Villahermosa, 28 de junio de 2008).

La posibilidad de acumular origen estaba ya considerada en el Acuerdo de Asociación Económica entre México y la Unión Europea de 2000, pero no se había concretado. En él, ambas partes se comprometieron a fomentar

actividades de cooperación en Centroamérica y el Caribe, teniendo como prioridad las iniciativas para promover el comercio intrarregional en esa área, entre otros temas. Así, la acumulación de origen entre Centroamérica y México profundizaría el comercio intrarregional y los encadenamientos productivos y mejoraría las cadenas de valor regionales.

## G. Principales problemas que afectan las negociaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe

Los avances en las negociaciones con la Unión Europea han sido irregulares en las distintas subregiones debido a que las ventajas de un eventual acuerdo y los obstáculos en el camino para lograrlo son diferentes en cada caso. Las consecuencias económicas de un eventual acuerdo dependen de las características específicas de las economías, el panorama político y los patrones comerciales en cada bloque, sobre todo en los sectores que se consideran más “delicados”. Uno de los temas más espinosos en las negociaciones con Centroamérica y los países andinos es el comercio del banano. La batalla en la OMC a causa de los aranceles aplicados por la Unión Europea a las importaciones de banano según el criterio de la nación más favorecida —una de las disputas comerciales más largas de la historia— creó desavenencias entre la Unión Europea y algunos de los principales exportadores (véase el recuadro V.1), que constituyen uno de los problemas que deberán abordarse. En el caso de Centroamérica las exportaciones de banano se están negociando separadamente y es probable que lo mismo ocurra en las futuras negociaciones con la CAN.

Los productos textiles y las prendas de vestir constituyen otro sector comercial de gran importancia, tanto para Centroamérica como para los países andinos. El acceso al mercado europeo para este sector será uno de los principales temas de las negociaciones sobre el comercio de bienes. Cuando los contingentes textiles de la Unión Europea fueron eliminados en 2005 a raíz del término del Acuerdo relativo al comercio internacional de los textiles, la industria textil de los países latinoamericanos sufrió en gran medida la dura competencia de China y otros países asiáticos, que tienen enormes ventajas sobre América Latina con respecto a los costos de fabricación. Las exportaciones textiles chinas a la Unión Europea aumentaron vertiginosamente, aplastando la industria de las prendas de vestir de México y Centroamérica. La adecuación a la eliminación de los

contingentes despierta gran inquietud entre los productores centroamericanos y de Colombia y el Perú, que lucharán por obtener las preferencias máximas para la industria textil y de vestimenta y posiblemente inversiones y asistencia para incrementar la competitividad del sector. El acceso al mercado libre de derechos de aduana y no sujeto a contingente, como el otorgado a la República Dominicana en el marco del acuerdo de asociación económica con el CARIFORUM, ayudaría a los países de la región a mantener parte de su ventaja competitiva con respecto a China.

Otro tema que los representantes de la industria textil andina y centroamericana tendrán que abordar es el de las reglas de origen. Si estas son demasiado estrictas, podrían impedir las exportaciones preferenciales de una gran proporción de los productos textiles elaborados en esos países pues en general el contenido de insumos de los Estados Unidos es muy alto, sobre todo en las zonas de procesamiento de exportaciones de Centroamérica.

Además, el requisito europeo de la ratificación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional en Centroamérica podría constituir un eventual impedimento político al avance de las negociaciones. Hasta ahora, solo los Gobiernos de Costa Rica, Honduras y Panamá han ratificado el Estatuto, cuyo objetivo es procesar y juzgar a los responsables de violaciones de los derechos humanos y delitos contra la humanidad. Los demás países centroamericanos no reconocen esta Corte.

En la región andina se observan grandes diferencias en la disposición de los países a negociar y abrir sus mercados. Los representantes de Colombia y el Perú son muy activos y presionan por una rápida conclusión de las negociaciones, mientras que sus contrapartes de Bolivia y el Ecuador manifiestan mayor cautela. Las autoridades de Bolivia ya han puesto límites al alcance del acuerdo que estarían dispuestas a aceptar y

han indicado que mantendrían los sectores basados en recursos naturales (agricultura, minería y gas) fuera del alcance del acuerdo, al igual que las compras públicas y la propiedad intelectual. Por su parte, el Ecuador se niega a negociar un acuerdo de libre comercio propiamente dicho e insiste en discusiones que abarquen “sector por sector, producto por producto, las ventajas y el beneficio mutuo”, como explicó su presidente Rafael Correa<sup>18</sup>. La reciente modificación de las normas de inmigración de la Unión Europea de acuerdo con una política más estricta plantea indirectamente un obstáculo adicional a la conclusión de las negociaciones<sup>19</sup>. En consecuencia, los representantes de Colombia y el Perú han sugerido que las negociaciones sean más flexibles para que Bolivia y el Ecuador puedan autoexcluirse de ciertas disposiciones y las conversaciones puedan avanzar. Ante el aplazamiento indefinido de las negociaciones, el Gobierno del Perú insiste en que las conversaciones procedan país por país. La suerte final de las negociaciones se intentará decidir en una próxima reunión entre la Comunidad Andina y la Unión Europea, con arreglo a lo acordado en la reciente cumbre de presidentes de Guayaquil.

En el caso del MERCOSUR, el prolongado estancamiento de las negociaciones se debe en parte a la insistencia de la Unión Europea en que este se convierta en un “verdadero mercado común”, un requisito que ha resultado difícil de cumplir. El proceso de integración en el MERCOSUR ha sido irregular en el mejor de los casos debido a continuas disputas comerciales entre los países miembros. Un problema mayor aún es la falta de acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR con respecto al acceso al mercado en la agricultura, un sector en el que este último bloque es muy competitivo. En el pasado, el azúcar ha sido motivo de discordia entre la Unión Europea y el Brasil. No obstante, en virtud de la considerable reforma de la política azucarera de la Unión Europea y la reducción de la producción y las exportaciones como resultado de esta, no debería constituir un gran obstáculo. Además, la industria del etanol brasileña resultará beneficiada por las políticas europeas que promueven el uso de biocombustibles<sup>20</sup>. El futuro acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR podría incluir un plan para administrar las importaciones europeas de etanol desde el Brasil mediante un sistema de contingentes arancelarios.

## H. Perspectivas para 2008 y 2009

Las relaciones económicas y comerciales de la región con la Unión Europea —su segundo socio comercial más importante— están entrando en una nueva fase desde el punto de vista cualitativo. La expansión de los lazos comerciales con este bloque será fundamental para reducir la dependencia del mercado estadounidense, sobre todo en el caso de Centroamérica y el Caribe, ahora que la desaceleración de la economía de los Estados Unidos probablemente tendrá un efecto negativo en la región. En consecuencia, los representantes de los países latinoamericanos y caribeños deberían priorizar las

negociaciones con la Unión Europea y presionar para que se establezca un plazo razonable para concluir las.

Durante la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea celebrada en mayo de 2008, estos volvieron a afirmar que trabajarían para llevar adelante las negociaciones de acuerdos de asociación y que se proponían concluir las tratativas con Centroamérica y los países andinos en 2009. Se trata de un plazo razonable para las negociaciones con Centroamérica, pero en el caso de la Comunidad Andina surgieron varios problemas en 2008 que podrían dificultar

<sup>18</sup> *Diario La Hora*, Guatemala, 14 de mayo de 2008 [en línea] <http://www.lahora.com.gt/notas.php?key=30501&fch=2008-05-14>.

<sup>19</sup> El 18 de junio de 2008, el Parlamento Europeo adoptó la llamada “directiva de retorno” que permite que los inmigrantes ilegales sean detenidos por un período de hasta 18 meses y afronten una prohibición de reingreso en cualquier país de la Unión Europea durante un máximo de cinco años. La nueva directiva fue criticada por los gobiernos de la región, que la consideran una violación de los derechos humanos. Las autoridades del Ecuador, país con un gran contingente de inmigrantes en la Unión Europea, fueron particularmente críticas y amenazaron con suspender las negociaciones comerciales.

<sup>20</sup> Una directiva de la Comisión Europea de 2003 estableció la sustitución del 2% de la gasolina y el gasóleo por combustibles alternativos en 2005 y del 5,75% en 2010 como objetivo indicativo para la Unión Europea. Varios fabricantes de automóviles anunciaron recientemente la producción de vehículos que funcionan con etanol. Para fomentar el desarrollo de combustibles renovables y biocombustibles en 2007 la Comisión de la Unión Europea propuso nuevos estándares que obligarán a los proveedores a reducir un 10% las emisiones de gas invernadero causadas por la producción, el transporte y el uso de sus combustibles entre 2011 y 2020.

las conversaciones. El Mercado Común Centroamericano está mucho más avanzado que la CAN en su propio proceso de integración, en particular en el establecimiento de una unión aduanera, y los países centroamericanos mantienen una posición unificada ante la Unión Europea. Por el contrario, las negociaciones con la Comunidad Andina continuarán siendo entorpecidas por las diferencias ideológicas y los conflictos dentro del propio bloque, los lentos avances en la implementación de la agenda de integración y los diversos grados de preparación para negociar. La situación respecto del MERCOSUR es también complicada pero por motivos pragmáticos, más que políticos, y las negociaciones dependerán del progreso realizado en la Ronda de Doha. En la declaración de la Cumbre se establece que las negociaciones con el MERCOSUR se completarán “tan pronto como las condiciones lo permitan”, pero un avance significativo antes de 2010 es poco probable.

Aún así, las perspectivas para las negociaciones en 2008 y 2009 ofrecen algunas oportunidades interesantes para que los países de América Latina y el Caribe definan las futuras relaciones económicas con Europa, a condición de que se realicen progresos en materia de integración regional y se llegue a una posición coherente con respecto a los temas más delicados en cada bloque. Como alternativa, se debería permitir una flexibilidad mucho mayor en las negociaciones, de modo que los países puedan autoexcluirse de determinadas áreas de negociaciones o adaptar el grado de liberalización. Una posibilidad sería dejar que se excluyan voluntariamente de algunas de las disposiciones en una primera fase y adopten el acuerdo completo en una fase posterior. La aplicación de los principios de geometría variable y flexibilidad que permite abordar las asimetrías entre los bloques aceleraría el proceso de negociación para aquellos países que ya están preparados para celebrar un acuerdo.

Las perspectivas de un acuerdo de asociación con la Unión Europea desempeñan un papel catalizador para consolidar y profundizar el proceso de integración regional. En primer lugar, los representantes de la Unión Europea han dejado claro que solo negociarán con bloques de países, incluso aunque se introduzca cierto grado de flexibilidad en las negociaciones. En segundo lugar, el acuerdo de asociación trascendería el acceso al mercado de bienes y servicios. La Unión Europea ha hecho siempre hincapié en la cooperación económica como parte integral de un proceso de asociación y ha proporcionado constantemente asistencia política y financiera para promover la integración regional. Las asociaciones estratégicas incorporadas en los acuerdos de asociación

tradicionalmente se apoyan en programas de cooperación y asistencia técnica en áreas específicas, con un marcado acento en la integración regional, sobre todo en materia de facilitación del comercio, convergencia de las normas y fortalecimiento de la capacidad institucional regional<sup>21</sup>. La disponibilidad de asistencia política y financiera de la Unión Europea para la integración económica regional daría un importante estímulo externo a este proceso. No obstante, para que dé resultado, el ímpetu mayor debe provenir de la propia región. Para competir de forma satisfactoria en el mercado de la Unión Europea y mundial, los latinoamericanos y caribeños deben realizar un esfuerzo mayor para incrementar la competitividad sistémica de la región mediante una mayor cooperación en las áreas clave relacionadas con el comercio. La convergencia de normas y procedimientos a nivel regional, la colaboración para facilitar el comercio y el desarrollo de infraestructura regional física e institucional son instrumentos de integración económica importantes, que ayudarán a la región a adaptarse y a beneficiarse de los rápidos cambios en las normas de comercio mundiales.

Otro aspecto que ha de considerarse es que una vez que los acuerdos con la Unión Europea entren en vigor, los países dentro de cada programa de integración subregional asumirán automáticamente compromisos de liberalización con respecto a los demás países similares a los asumidos con la Unión Europea, como ocurrió en el caso del CARIFORUM. Es muy probable que las disposiciones de esos acuerdos superen en gran medida las contenidas en los programas de integración regional actuales en América Latina, ya que comprenderían la liberalización de los servicios y las inversiones y contendrían importantes compromisos reguladores, por ejemplo con respecto a los derechos de propiedad intelectual y la política de competencia. Esto significa que la incorporación de estos temas de suma importancia en los procesos de integración regional podría volverse más fácil para los países latinoamericanos.

---

<sup>21</sup> La actual Estrategia Regional para América Central se centra en fortalecer el sistema institucional para facilitar la integración de Centroamérica, reforzar el proceso de integración económica regional e intensificar la seguridad regional. En la región del Caribe, uno de los principales objetivos del programa de ayuda de la Unión Europea es la puesta en marcha del Mercado y Economía Únicos del Caribe. En la Estrategia Regional para la Comunidad Andina destaca el establecimiento y pleno funcionamiento de un mercado común andino y la facilitación de las negociaciones para un acuerdo de asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Andina. Por último, en diciembre de 2007, la Unión Europea aprobó un paquete de ayuda de 50 millones de euros para ayudar a fortalecer las instituciones del MERCOSUR.

## Bibliografía

- Comisión Europea (2008), “Cariforum-EU Economic Partnership Agreement: An Overview”, Information Paper, abril.
- Condon, Bradly J. (2007), “The EU - Mexico FTA”, Working Paper, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)/Department of Business Administration, Bond University, 22 de enero.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2006. Tendencias 2007* (LC/G.2341-P/E), Santiago de Chile, agosto.
- CRNM (Maquinaria Regional de Negociación del Caribe) (2008), “The EPA at a glance”, julio.
- \_\_\_\_ (2007), “What’s in the EPA for the private sector?”, *Private Sector Trade Note*, 19 de diciembre.
- Diario Oficial de México* (2000), “Decreto Promulgatorio del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros”, México. D.F., 26 de junio.
- Girvan, Norman (2008), “Caribbean integration and global Europe: implications of the EPA for the CSME” [en línea] <http://normangirvan.info>, agosto.
- Grupo de Trabajo sobre Negociaciones Unión Europea-Mercosur (2007), “EU-MERCOSUR Trade Negotiations: ‘Make or Brake’”, reunión anual de la Cátedra Mercosur, Instituto de Ciencias Políticas de París, 25 de enero.
- Mori, Antonella (2005), “Trade liberalisation and cooperation: Is the EU approach towards Latin America working well?”, borrador, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 30 de septiembre.
- ODI/ECDPM (Instituto de Desarrollo de Ultramar/Centro Europeo de Gestión de Políticas de Desarrollo) (2008), “The new EPAs: comparative analysis of their content and the challenges for 2008” [online] [www.ecdpm.org/pmr14](http://www.ecdpm.org/pmr14).
- South Centre (2008), “Acuerdo de asociación económica CARIFORUM-UE sobre inversiones, servicios y comercio electrónico: repercusiones para otros Estados ACP”, mayo.

## Capítulo VI

# Esfuerzo de América Latina y el Caribe y Asia y el Pacífico por estrechar las relaciones comerciales y de inversión

---

### Introducción

Aunque el comercio y la inversión entre América Latina y el Caribe y Asia y el Pacífico se han recuperado tras la crisis asiática y continúan expandiéndose, debido en particular al reciente aumento de las corrientes comerciales con China, las relaciones económicas birregionales siguen siendo escasas y no están muy diversificadas. Para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, Asia y el Pacífico sigue siendo un mercado ampliamente desaprovechado, pese a sus buenos resultados en términos de crecimiento, comercio internacional, inversión extranjera directa (IED), modernización tecnológica y capacidad de innovación, y sus crecientes reservas de divisas. La dinámica demanda agregada que existe actualmente en los países de Asia y el Pacífico, sobre todo en China, ofrece a la región de América Latina y el Caribe oportunidades de producción y exportación sin precedentes, tanto en el ámbito de los productos básicos como de las manufacturas. Las autoridades de América Latina y el Caribe deberían redoblar sus esfuerzos por identificar y aprovechar esas nuevas oportunidades y aumentar así las posibles complementariedades de sus países con Asia y el Pacífico.



En los últimos años se han organizado varios eventos importantes para analizar la naturaleza y el alcance de la cooperación entre ambas regiones. Sin embargo, esas iniciativas no se han materializado en un diálogo de política de alto nivel y de planes y programas que favorezcan los lazos económicos, políticos y culturales. Se desconoce la importancia del comercio y la inversión birregionales y ha habido pocas estrategias coordinadas entre países o agrupaciones regionales destinadas a intensificar los vínculos comerciales y de inversión con la región de Asia y el Pacífico. El acercamiento de América Latina y el Caribe a esa región ha sido hasta el momento esporádico e irregular, y se ha limitado principalmente a la conclusión de acuerdos bilaterales de libre comercio.

Hasta hace poco la integración regional en Asia y el Pacífico se caracterizaba por el creciente comercio intrarregional, basado en la progresiva complementariedad entre los componentes productivos y comerciales de los sectores manufactureros de los distintos países. El comercio intraindustrial (es decir, cuando un país importa y exporta productos similares pero no idénticos) ha aumentado significativamente gracias al mejor aprovechamiento de las ventajas específicas de las cadenas productivas y de comercialización. Actualmente, este proceso de integración *de facto* (impulsada por el mercado) en la región de Asia y el Pacífico se ve ahora reforzado por una integración *de jure* (impulsada por los gobiernos), en la que los fuertes vínculos productivos y comerciales se complementan con acuerdos de libre comercio de distinta índole.

Para aprovechar al máximo la dinámica del comercio y la inversión asiáticas, América Latina y el Caribe debe reorientar y realinear urgentemente sus relaciones con Asia y el Pacífico con miras a mantener sus exportaciones de productos básicos y producir manufacturas de mayor

valor agregado y mayor complejidad tecnológica para ese mercado. La estrategia utilizada debería consistir en: i) promover la participación de la región de América Latina y el Caribe en las cadenas de suministro de Asia con el fin de aumentar el valor agregado y el contenido de tecnologías y conocimiento de sus exportaciones (incluidas sus exportaciones de productos basados en recursos naturales) (enfoque *de facto*); y ii) aplicar instrumentos como los acuerdos de libre comercio (ALC) para solucionar los problemas de acceso al mercado (enfoque *de jure*). Tanto el sector público como el sector privado deben estar preparados para que sus empresas puedan establecer vínculos con empresas asiáticas prósperas formando parte de las cadenas de suministro de sus unidades de producción y distribución, incluidas las de las manufacturas basadas en recursos naturales que se exportan actualmente a Asia y el Pacífico.

La necesidad de intensificar las alianzas empresariales birregionales también se aplica a los países de Asia y el Pacífico, que son interlocutores globales en el mercado de productos con uso intensivo de tecnología y otros sectores como el calzado, los textiles, el vestido y los productos electrónicos. Asia y el Pacífico compite directamente en el mercado latinoamericano con empresas de América del Norte, Europa y América Latina. La posición estratégica de Asia y el Pacífico frente a otros proveedores sugiere que, para asegurarse una participación aún mayor en el mercado de América Latina y el Caribe, los países de Asia y el Pacífico han de fortalecer sus vínculos con las economías de América Latina y el Caribe mediante el establecimiento de alianzas y la promoción de diversas formas de cooperación empresarial mutuamente beneficiosa. Para ello será necesario conocer más a fondo los mercados de América Latina y el Caribe.

## A. América Latina y el Caribe y Asia y el Pacífico en la economía mundial

Aunque las regiones de América Latina y el Caribe y Asia y el Pacífico comprenden países muy distintos en términos de población, escala económica, ubicación geográfica, etapa de desarrollo y contexto cultural, los países más desarrollados y con mayor densidad de población se concentran en la región de Asia y el Pacífico. Según las estimaciones de 2007, en esas dos regiones viven en total más de 2.500 millones de personas, es decir, el 60% de la población mundial: el 51% en Asia y el Pacífico y el 9% en América

Latina y el Caribe. China representa por sí sola el 21% de la población mundial total y la India el 18%.

Se calcula que el PIB total de Asia y el Pacífico en precios corrientes para 2007 se sitúa en 11.134 millones de dólares, es decir, más del 20% del PIB mundial, mientras que América Latina y el Caribe contribuye con el 6% aproximadamente. La participación relativa de ambas regiones en el producto mundial, medida en términos de paridad del poder adquisitivo (PPA), es incluso mayor y se

sitúa en torno al 28% y el 8% del producto mundial total, respectivamente. Además, el PIB de Asia y el Pacífico, en términos de PPA, es superior al de los Estados Unidos y la Unión Europea (véase el cuadro VI.1)<sup>1</sup>. En resumen, independientemente de la medida considerada, Asia y el Pacífico, especialmente los países en desarrollo de Asia, es ya una gran agrupación regional a nivel mundial.

El crecimiento de Asia y el Pacífico en el producto mundial ha sido impresionante. China destaca entre los

países de esa región; pese a un ajuste hacia la baja de la paridad del poder adquisitivo de China en 2008 por parte del FMI, su economía sigue representando casi el 11% del producto mundial. Los demás países en desarrollo de Asia representan un 10% del producto mundial medido en términos de PPA. Se prevé que la región de Asia y el Pacífico en su conjunto mantenga niveles de crecimiento elevados y aumente su participación en el total mundial en un futuro próximo.

Cuadro VI.1  
**PARTICIPACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y ASIA Y EL PACÍFICO EN EL PIB MUNDIAL**  
(En porcentajes del total mundial en dólares corrientes y paridad del poder adquisitivo, PPA)

	1985		1990		1995		2000		2005		2007		2010 (proyecciones)	
	Nominal	PPA	Nominal	PPA	Nominal	PPA	Nominal	PPA	Nominal	PPA	Nominal	PPA	Nominal	PPA
Unión Europea	24,5	28,0	31,4	27,3	31,0	26,2	26,7	25,3	30,6	23,4	31,0	22,7	30,0	21,4
Estados Unidos	32,7	23,1	25,4	22,8	25,0	23,1	30,8	23,6	27,7	22,3	25,5	21,3	22,6	19,7
Asia y el Pacífico <sup>a</sup>	18,4	18,5	19,8	20,4	25,4	23,6	23,3	24,3	20,9	26,7	20,5	28,0	22,0	30,2
Japón	10,6	8,5	13,3	9,1	17,9	8,8	14,7	7,7	10,2	7,0	8,1	6,6	7,7	6,2
Australia	1,3	1,2	1,4	1,2	1,3	1,2	1,2	1,2	1,6	1,2	1,7	1,2	1,7	1,1
Nueva Zelanda	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
Países en desarrollo de Asia <sup>b</sup>	6,4	8,6	4,8	10,0	6,1	13,4	7,3	15,1	8,9	18,4	10,5	20,0	12,3	22,8
Economías asiáticas de reciente industrialización <sup>c</sup>	1,6	2,1	2,4	2,6	3,5	3,4	3,4	3,6	3,2	3,7	3,1	3,7	3,1	3,8
República de Corea	0,7	1,0	1,2	1,3	1,8	1,7	1,6	1,8	1,8	1,8	1,8	1,9	1,7	1,9
China	2,4	2,9	1,7	3,6	2,5	5,7	3,8	7,2	5,0	9,6	6,0	10,8	7,4	12,7
India	1,7	2,5	1,4	2,8	1,2	3,2	1,5	3,7	1,7	4,2	2,0	4,6	2,2	5,2
América Latina y el Caribe	5,8	9,0	5,0	8,3	5,9	8,8	6,3	8,6	5,6	8,2	6,4	8,3	6,8	8,3
África	2,2	3,1	1,8	2,9	1,4	2,7	1,4	2,7	1,8	3,0	2,0	3,1	2,3	3,3
Europa central y oriental	3,0	4,7	2,4	4,3	1,9	3,8	2,1	3,7	2,9	3,9	3,4	4,0	3,5	4,1
Comunidad de Estados Independientes	6,8	7,7	6,9	7,6	1,4	4,0	1,1	3,6	2,2	4,2	3,1	4,5	4,5	4,8
Oriente Medio	2,8	3,6	1,9	3,2	1,6	3,4	2,0	3,5	2,3	3,7	2,6	3,8	3,1	4,0
Mundo	100,0		100,0		100,0		100,0		100,0		100,0		100,0	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Fondo Monetario Internacional (FMI), World Economic Outlook Database [base de datos en línea] abril de 2008.

<sup>a</sup> Asia y el Pacífico incluye a los países en desarrollo de Asia, más Australia, el Japón y Nueva Zelanda.

<sup>b</sup> Para la definición de países en desarrollo de Asia, véase Fondo Monetario Internacional (FMI), Perspectivas de la economía mundial, Washington, D.C., abril de 2008.

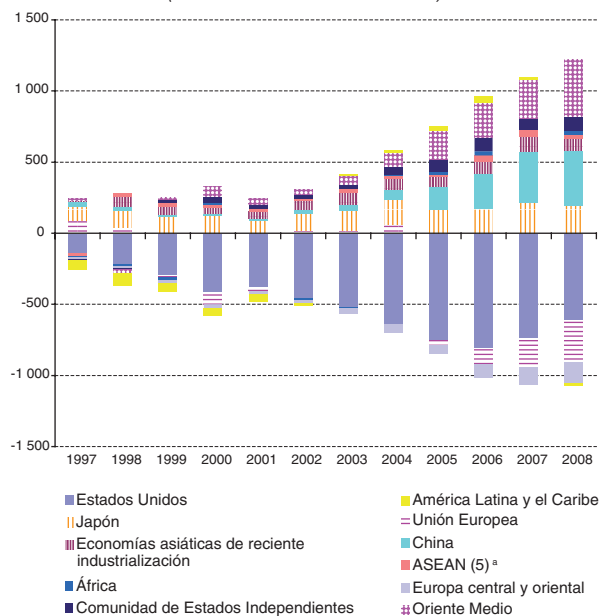
<sup>c</sup> Las economías asiáticas de reciente industrialización incluyen a la provincia china de Taiwán, la Región Administrativa Especial de Hong Kong, la República de Corea y Singapur.

La importancia de Asia y el Pacífico es clara, no solo en relación con la producción y el comercio mundial, sino también en términos de finanzas globales. Las economías de los países de esta región sostienen principalmente los crecientes déficits de la cuenta corriente de los Estados Unidos (740.000 millones de dólares en 2007) y la Unión Europea (220.000 millones de dólares) (véase el gráfico VI.1). Los superávits de la cuenta corriente del Japón, China y los países asiáticos de reciente industrialización (provincia china de Taiwán, Región Administrativa Especial de Hong Kong, República de

Corea y Singapur) ascendieron a 213.000 millones de dólares, 361.000 millones de dólares y 102.000 millones de dólares, respectivamente. En 2007, la suma de los superávits del Japón, China, las economías asiáticas de reciente industrialización y la ASEAN (5), es decir 727.000 millones de dólares, cubrió prácticamente el déficit de la cuenta corriente de los Estados Unidos. El superávit de China por sí solo fue superior al del Oriente Medio, que alcanzó los 275.000 millones de dólares. América Latina y el Caribe arrojaron un superávit de 16.000 millones de dólares en 2007.

<sup>1</sup> Asia y el Pacífico incluye países desarrollados y en desarrollo con fortalezas económicas muy distintas y, como consecuencia, su PIB combinado se distribuye de manera desigual; solo cuatro países, el Japón, China, la República de Corea y Australia representaron por sí solos poco más del 18% y 20% del producto mundial en 2007, según se midan en dólares nominales o de paridad del poder adquisitivo.

Gráfico VI.1  
BALANZA DE LA CUENTA CORRIENTE, POR REGIÓN Y PAÍS, 2007  
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), World Economic Outlook Database [base de datos en línea] <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2008/01/weodata/WEOApr2008all.xls>.

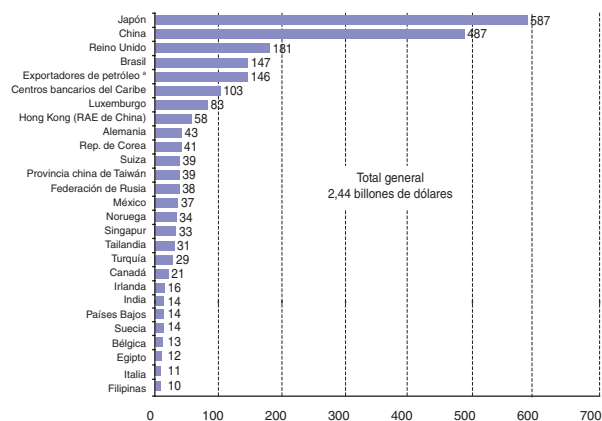
<sup>a</sup> La ASEAN (5) incluye a Filipinas, Indonesia, Malasia, Tailandia y Viet Nam y no incluye a Singapur, que se ubica entre las economías asiáticas de reciente industrialización (provincia china de Taiwán, Región Administrativa Especial de Hong Kong, República de Corea y Singapur).

Los países en desarrollo de Asia, incluidas las economías de reciente industrialización, son también significativos importadores netos de capital de diversas fuentes en todo el mundo. En 2007 esta región, en conjunto, fue el mayor importador de capital entre los países en desarrollo y las economías en transición. En 2007 las entradas netas de capital en las economías emergentes de Asia ascendieron a 194.000 millones de dólares. Esta cifra incluye inversiones directas privadas netas por valor de 91.000 millones de dólares, inversiones de cartera privadas netas por valor de 18.000 millones de dólares y otras corrientes de capital privado por 85.000 millones de dólares. Las salidas oficiales ascendieron a 38.000 millones de dólares y las reservas disminuyeron en 669.000 millones de dólares.

No solo China y el Japón, sino también las economías de reciente industrialización y, en menor medida, la ASEAN, ofrecen a los Estados Unidos ahorro barato, mantienen bajas las tasas de interés y acumulan reservas internacionales mediante la compra de bonos del Tesoro, ayudando así a financiar el déficit de la cuenta corriente de ese país. En febrero de 2008, el Japón y China poseían bonos del Tesoro de los Estados Unidos por un valor de 587.000 millones de dólares y 487.000 millones de

dólares, respectivamente (véase el gráfico VI.2). Nueve de los 27 mayores tenedores de títulos del Tesoro de los Estados Unidos (sobre todo bonos y letras) son de origen asiático. Además del Japón y China, también la provincia china de Taiwán, la Región Administrativa Especial de Hong Kong, la República de Corea, Singapur y Tailandia se encuentran entre esos 20 países. En América Latina los países que más títulos del Tesoro de los Estados Unidos poseen son México y el Brasil; este último ocupa el cuarto lugar, con una suma total de 147.000 millones de dólares. Los centros financieros del Caribe, en conjunto, poseen algo más de 100.000 millones de dólares.

Gráfico VI.2  
VEINTISIETE MAYORES TENEDORES EXTRANJEROS DE TÍTULOS  
DEL TESORO DE LOS ESTADOS UNIDOS, FEBRERO DE 2008  
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Departamento del Tesoro de los Estados Unidos [en línea] [www.ustreas.gov](http://www.ustreas.gov).  
<sup>a</sup> Los exportadores de petróleo incluyen a Arabia Saudita, Argelia, Bahrein, Ecuador, Emiratos Árabes Unidos, Gabón, Indonesia, Irán, Iraq, Jamahiriya Árabe Libia, Kuwait, Nigeria, Omán, Qatar y República Bolivariana de Venezuela.

Los países asiáticos son los que más reservas extranjeras poseen en todo el mundo: Asia, incluido el Japón, posee el 60% de las reservas mundiales sin contar las reservas de oro. La participación de China por sí sola era de aproximadamente el 24% a finales de 2007, con un valor total de 1,53 billones de dólares (véase el cuadro VI.2). Los siete países de América Latina (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y República Bolivariana de Venezuela) poseen el 9% del acervo mundial de divisas. Las reservas de China siguen aumentando: en marzo de 2008 fueron superiores a 1,68 billones de dólares y superaron a las del Japón (1,02 billones de dólares). Si bien las entradas de capital en Asia, en particular las entradas de cartera, se han considerado a menudo temporales, los superávits de la cuenta corriente tienden a perdurar y tener efectos duraderos en el tipo de cambio.

Cuadro VI.2  
RESERVAS DE DIVISAS (SIN INCLUIR RESERVAS DE ORO),  
DICIEMBRE DE 2007<sup>a</sup>  
(En miles de millones de dólares y porcentajes)

	Acervo	Porcentaje del total mundial
Asia	2 917	45,2
China	1 530	23,7
India	267	4,1
República de Corea	262	4,1
Provincia china de Taiwán	270	4,2
Otros países de Asia <sup>b</sup>	587	9,1
América Latina <sup>c</sup>	400	6,2
Europa central <sup>d</sup>	121	1,9
Federación de Rusia	464	7,2
Oriente Medio <sup>e</sup>	149	2,3
Total mercados emergentes (8)	4 051	62,8
Japón	953	14,8
Total Mundial	6 446	100,0

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), cálculos sobre la base de información del Fondo Monetario Internacional (FMI), Estadísticas financieras internacionales.

<sup>a</sup> Monto acumulado a 2007. Los valores agregados son la suma de las reservas de las economías.

<sup>b</sup> Filipinas, Indonesia, Malasia, Región Administrativa Especial de Hong Kong, Singapur y Tailandia.

<sup>c</sup> Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y República Bolivariana de Venezuela.

<sup>d</sup> Hungría, Polonia y República Checa.

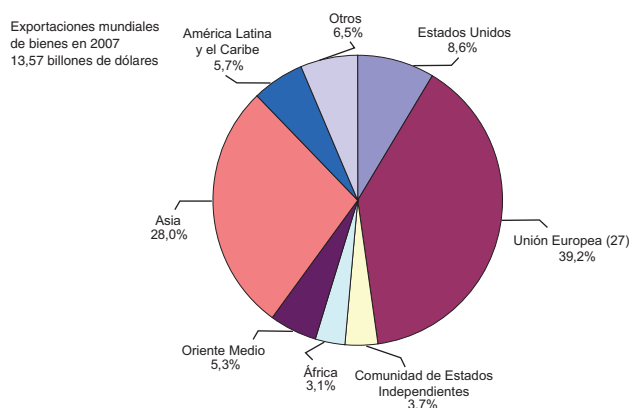
<sup>e</sup> Arabia Saudita, Jamahiriya Árabe Libia, Kuwait, Omán y Qatar.

Los países de ambas regiones están muy integrados en el sistema de comercio internacional. Asia y el Pacífico contribuyó al 28% de las exportaciones mundiales de mercancías y el 23% de las exportaciones mundiales de servicios en 2007 (véanse el gráfico VI.3 y el cuadro VI.3) Los porcentajes de América Latina y el Caribe para ese mismo año fueron del 6% y el 3%, respectivamente. Actualmente, el comercio de Asia y el Pacífico es casi cuatro veces y media mayor que el de América Latina y el Caribe<sup>2</sup>. Como se analiza más adelante, gracias a este dinámico crecimiento ha aumentado el comercio dentro de la región de Asia y el Pacífico, y en 2006 representó el 11,0% y el 12,8% de las exportaciones y las importaciones mundiales, respectivamente.

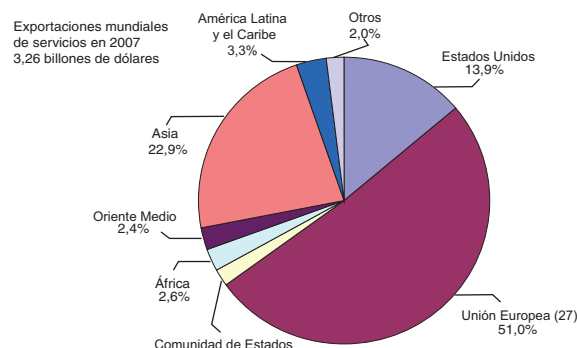
En 2007 China se convirtió en el segundo mayor exportador mundial de bienes, por delante de los Estados Unidos. Los cuatro países asiáticos de reciente industrialización contribuyeron al 7% de las exportaciones e importaciones mundiales, mientras que las exportaciones e importaciones totales de la ASEAN alcanzaron los 863.000 millones de dólares y los 773.000 millones de dólares, respectivamente, superando el total de América Latina y el Caribe en su conjunto. La participación de América Latina y el Caribe sigue siendo inferior al 6%.

Gráfico VI.3  
PARTICIPACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y ASIA Y EL PACÍFICO EN LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES MUNDIALES DE MERCANCÍAS, 2007

a) Exportaciones de bienes



b) Exportaciones de servicios



**Fuente:** Organización Mundial del Comercio (OMC), "El comercio mundial en 2007 y perspectivas para 2008", Comunicados de prensa (Press/520/Rev.1), 17 de abril de 2008.

<sup>2</sup> Las exportaciones e importaciones mundiales de bienes alcanzaron 13,57 billones de dólares y 13,94 billones de dólares en 2007, respectivamente, un aumento en valor de aproximadamente el 15% respecto de 2006. En los servicios, que representan casi el 20% del comercio mundial de bienes y servicios, la participación de los países asiáticos es también elevada, aunque su participación en las exportaciones de servicios es ligeramente inferior a la de sus exportaciones.

Cuadro VI.3  
PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES DE ASIA Y AMÉRICA LATINA EN EL COMERCIO MUNDIAL, 2007

## a) Exportaciones de bienes

Países/regiones	Valor (miles de millones de dólares)	Porcentaje del total de Asia y América Latina y el Caribe	Porcentaje del total mundial
Asia	3 798	83,2	28,0
Japón	713	15,6	5,3
China	1 218	26,7	9,0
República de Corea	372	8,1	2,7
Provincia china de Taiwán	246	5,4	1,8
Singapur (exportaciones nacionales)	156	3,4	1,1
India	145	3,2	1,1
Otros países de Asia	1 194	26,1	8,8
América Latina y el Caribe	768	16,8	5,7
Brasil	161	3,5	1,2
México	272	6,0	2,0
Otros países de América Latina y el Caribe	335	7,3	2,5
Asia y América Latina y el Caribe	4 566	100,0	33,6
Mundo	13 570	...	100,0

## b) Exportaciones de servicios

Países/regiones	Valor (miles de millones de dólares)	Porcentaje del total de Asia y América Latina y el Caribe	Porcentaje del total mundial
Asia	745	87,3	22,9
Japón	136	15,9	4,2
China	127	14,9	3,9
Economías de reciente industrialización <sup>a</sup>	243	28,5	7,5
India	86	10,1	2,6
Otros países de Asia	153	17,9	4,7
América Latina y el Caribe	108	12,7	3,3
Brasil	23	2,7	0,7
México	17	2,0	0,5
Otros países de América Latina y el Caribe	68	8,0	2,1
Asia y América Latina y el Caribe	853	100,0	26,2
Mundo	3 260	...	100,0

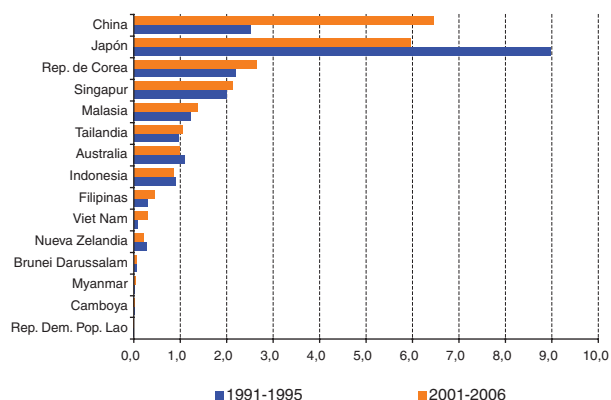
Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC), "El comercio mundial en 2007 y perspectivas para 2008", Comunicados de prensa (Press/520/Rev.1), 17 de abril de 2008.  
<sup>a</sup> Incluye a la provincia china de Taiwán, la Región Administrativa Especial de Hong Kong, la República de Corea y Singapur.

La participación de los países de Asia y el Pacífico en las exportaciones mundiales de mercancías ha seguido aumentando en las dos últimas décadas, pasando de un promedio del 18,0% en 1985-1990 al 20,6% en 1991-1995 y el 22,5% en 2001-2006. La participación de América Latina y el Caribe registró un leve aumento y se situó

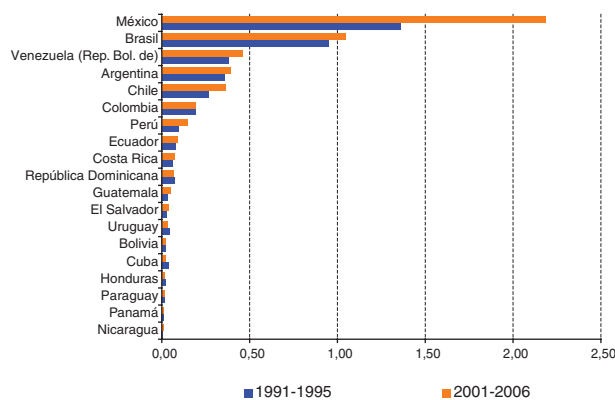
ligeramente por encima del 5% en la presente década, siendo México el país con mejor desempeño. En Asia y el Pacífico destaca el aumento de la participación de China, y la disminución de la participación de las tres economías desarrolladas de la región (Australia, Japón y Nueva Zelanda) (véase el gráfico VI.4).

Gráfico VI.4  
PARTICIPACIÓN EN EL COMERCIO MUNDIAL, VARIACIÓN ENTRE 1991-1995 Y 2001-2006

## a) Asia y el Pacífico



## b) América Latina y el Caribe



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco Mundial, World Development Indicators [base de datos en línea].



El proceso de recuperación de las bruscas recesiones registradas en 1997-1999 en ambas regiones, pone de relieve la importancia del desarrollo del comercio. Asia, que se recuperó rápidamente tras la crisis de las empresas puntocom en 2001, mantuvo y aumentó las exportaciones e importaciones dentro de la región y con otras regiones. Las exportaciones e importaciones de América Latina y el Caribe, cuyo proceso de recuperación fue más moderado, se estancaron en 2000. La crisis financiera asiática tuvo un impacto significativo en el comercio intrarregional de América Latina.

Los países en desarrollo han estado absorbiendo un creciente porcentaje de la inversión extranjera directa mundial, y su participación en la IED total ha pasado del 25% en 1990 al 35% en la actualidad. En los años setenta, América Latina recibió el 40% de las entradas de IED en los países en desarrollo. En la segunda mitad de la década de 1990, cuando las empresas nacionales se privatizaron, América Latina volvió a ser uno de los principales destinos de las inversiones. Posteriormente, la posición dominante de

América Latina como principal destino de la inversión extranjera fue ocupada por los países en desarrollo de Asia, que absorbieron el 50% de la IED en los países en desarrollo durante la primera mitad de los años noventa y más del 40% en la segunda.

Según la base de datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), las entradas de IED en Asia y el Pacífico (15) han aumentado de manera constante hasta alcanzar un promedio anual de 110.000 millones de dólares durante 2000 y 2006, casi el doble de la cifra registrada durante los años noventa. Más de la mitad de este total se dirigió a China. Australia, Singapur y otros países de la ASEAN, junto con la República de Corea, se han convertido en importantes receptores de IED (véase el cuadro VI.4). En 2006, la IED acumulada en Asia y el Pacífico era superior a 1,2 billones de dólares, el equivalente al 10% del acervo mundial de IED. Los datos correspondientes a América Latina y el Caribe también son impresionantes, con un promedio anual de entradas de IED de unos 63.000 millones de dólares en la presente década.

Cuadro VI.4  
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA HACIA ASIA Y EL PACÍFICO Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1980, 1990, 2000 Y 2006  
(En miles de millones de dólares)

	1980	1990	2000	2006	Mundo (porcentajes)
Asia y el Pacífico (15)	51,7	180,5	681,1	1 200,5	10,0
Australia	24,8	73,6	111,1	246,2	2,1
Brunei Darussalam	0,0	0,0	3,9	9,9	0,1
Camboya	0,0	0,0	1,6	3,0	0,0
China	1,1	20,7	193,3	292,6	2,4
Indonesia	4,7	8,9	24,8	19,1	0,2
Japón	3,3	9,9	50,3	107,6	0,9
Rep. Dem. Pop. Lao	0,0	0,0	0,6	0,9	0,0
Malasia	5,2	10,3	52,7	53,6	0,4
Myanmar	0,0	0,3	3,9	5,0	0,0
Nueva Zelandia	2,4	7,9	24,9	63,1	0,5
Filipinas	1,3	3,3	12,8	17,1	0,1
República de Corea	1,3	5,2	38,1	71,0	0,6
Singapur	5,4	30,5	112,6	210,1	1,8
Tailandia	1,0	8,2	29,9	68,1	0,6
Viet Nam	1,4	1,6	20,6	33,5	0,3
América Latina y el Caribe	35,0	105,0	480,6	906,1	7,6
Argentina	5,3	8,8	67,6	58,6	0,5
Bolivia	0,4	1,0	5,2	4,8	0,0
Brasil	17,5	37,2	103,0	221,9	1,8
Chile	0,9	10,1	45,8	80,7	0,7
Colombia	1,1	3,5	11,0	44,8	0,4
Costa Rica	0,5	1,3	2,7	6,8	0,1
Cuba	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
República Dominicana	0,2	0,6	1,7	5,6	0,0
Ecuador	0,7	1,6	7,1	16,1	0,1
El Salvador	0,2	0,2	2,0	4,4	0,0
Guatemala	0,7	1,7	3,4	4,9	0,0
Honduras	0,0	0,3	1,4	3,0	0,0
México	-2,0	22,4	97,2	228,6	1,9
Nicaragua	0,1	0,1	1,4	2,7	0,0
Panamá	2,5	2,3	6,7	12,8	0,1
Paraguay	0,2	0,4	1,3	1,6	0,0
Perú	0,9	1,3	11,1	19,4	0,2
Uruguay	0,4	0,7	2,1	4,4	0,0
Venezuela (Rep. Bol. de)	1,6	3,9	35,5	45,4	0,4
Caribe <sup>a</sup>	3,8	7,5	74,5	139,6	1,2
Países en desarrollo	140,4	364,8	1 778,9	3 545,0	29,5
Mundo	551,2	1 779,2	5 810,2	11 998,8	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de la base de datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

<sup>a</sup> Anguila, Antigua y Barbuda, Aruba, Bahamas, Barbados, Dominica, Granada, Islas Caimán e Islas Vírgenes Británicas.

Las entradas de IED a América Latina y el Caribe aumentaron un 1,5% con respecto a 2005 y se situaron en 72.400 millones dólares. México recibió el mayor nivel de inversiones, 19.000 millones de dólares, lo que refleja un aumento del 20,8%, mientras que la inversión en el Brasil aumentó un 24,7% hasta alcanzar los 18.800 millones de dólares. Una tendencia interesante relacionada con la IED en América Latina es la reciente diversificación de sus fuentes. La inversión procedente de España, el principal inversor en la región, está disminuyendo mientras que aumentan las inversiones en sectores relacionados con los

recursos naturales y las operaciones vinculadas con los servicios financiadas principalmente por empresas de la propia región, dando lugar a la aparición de las translatinas. El acervo de IED a finales de 2006, estimado en 906.000 millones de dólares, representó el 7,6% del total mundial. Las corrientes de IED a la región de Asia y el Pacífico siguen aumentando, especialmente las dirigidas a China y la ASEAN. La participación de América Latina y el Caribe en las entradas totales de IED en los países en desarrollo está disminuyendo gradualmente, presentando una mayor concentración en el Brasil, México y Chile.

## B. Relaciones comerciales y de inversión entre América Latina y el Caribe y Asia y el Pacífico

### 1. Panorama general del comercio birregional

El comercio entre América Latina y el Caribe y Asia y el Pacífico se ha recuperado tras dos años de estancamiento (1998-1999) debido a la crisis asiática, y sigue expandiéndose. La región de Asia y el Pacífico<sup>3</sup> se ha convertido también en un importante interlocutor comercial para América Latina y el Caribe, sobre todo en lo que a importaciones se refiere. En 2006, las exportaciones de América Latina y el Caribe a Asia y el Pacífico<sup>4</sup> ascendieron a 58.200 millones de dólares, lo que representa el 8,9 % de las exportaciones totales de la región, mientras que las importaciones de Asia y el Pacífico alcanzaron los 126.900 millones de dólares, es decir el 22,3%. Ese mismo año, la participación de los Estados Unidos en las exportaciones de América Latina fue del 48,6% y la de la Unión Europea (27 Estados miembros) del 13,4% mientras que su contribución a las importaciones de la región fue del 34,3% y el 13,3%,

respectivamente. La importancia de Asia y el Pacífico como interlocutor comercial de América Latina es por lo tanto mucho mayor como fuente de importación que como destino de exportación, y esto ha generado un creciente déficit comercial con esa región desde 1992, que en 2006 se situaba en 69.000 millones de dólares.

La importancia de Asia y el Pacífico como mercado de exportación varía notablemente entre los países de América Latina y el Caribe. Los países del MERCOSUR, con la excepción del Paraguay, han dependido en gran medida de ese mercado desde el inicio de la presente década. La participación de Asia y el Pacífico en el comercio con la Comunidad Andina aumentó a mediados de los años noventa, pero ha disminuido desde entonces para situarse a un nivel inferior al 5% en 2007. La única excepción es el Perú cuyo volumen de exportación a esa región sigue siendo considerable. Las exportaciones de los países de Centroamérica a Asia y el Pacífico han sido escasas y representan menos del 4% de sus exportaciones totales. Costa Rica constituye una excepción, ya que más del 20% de sus exportaciones se dirigen a ese mercado.

En cambio, tras una brusca contracción en 1998 como consecuencia de la crisis asiática, las exportaciones de Chile a la región han ido en aumento y en 2007 representaron el 40% del total del país. Ese mismo año, la participación del Brasil, el mayor exportador a Asia y el Pacífico en

<sup>3</sup> Salvo otra indicación, la región de Asia y el Pacífico incluye el siguiente grupo de 12 países y territorios: Australia, China, Filipinas, Hong Kong (RAE), Indonesia, Japón, Malasia, Nueva Zelanda, provincia china de Taiwán, República de Corea, Singapur y Tailandia. Por razones estadísticas, los datos del presente documento no incluyen a los demás miembros de la ASEAN (Brunei Darussalam, Camboya, Myanmar, República Democrática Popular Lao y Viet Nam).

<sup>4</sup> Salvo otra indicación, América Latina y el Caribe incluye 33 países de la región.

términos absolutos, se situó en el 16%. Cabe destacar el caso de México, donde la importancia relativa de Asia y el Pacífico sigue siendo escasa; en general, el grueso de las exportaciones de México y los países de Centroamérica se dirige al mercado de los Estados Unidos, su principal interlocutor comercial. Estos países han firmado acuerdos con varios países de Asia y el Pacífico con miras a diversificarse en ese mercado. Asia y el Pacífico no ha sido un destino importante para las exportaciones de los países del Caribe, con la excepción de Jamaica.

En el contexto de este dinámico comercio entre ambas regiones, China está participando cada vez más en las exportaciones y las importaciones, y a principios de la presente década desplazó al Japón como principal interlocutor comercial de Asia y el Pacífico con América Latina y el Caribe, pese a la ligera recuperación de las exportaciones del Japón en los últimos años (CEPAL, 2007b). Además, la ASEAN (5) ha logrado una participación similar a la de la República de Corea como fuente de importaciones de América Latina y el

Caribe y como destino de las exportaciones originadas en esa región.

El análisis por regiones y sectores y por contenido tecnológico indica que casi la mitad de las exportaciones de Asia y el Pacífico se dirigieron a países de esa misma región en 2006, mientras que otros mercados como los de los Estados Unidos, la Unión Europea y América Latina y el Caribe fueron destinos de exportación secundarios (véase el cuadro VI.5). Cabe destacar que, independientemente del destino de las exportaciones, la canasta de exportaciones de Asia y el Pacífico consiste principalmente en manufacturas, sobre todo productos de intensidad tecnológica media y alta. El comercio entre los países de Asia y el Pacífico se ha caracterizado por una presencia marcada y cada vez mayor de productos de intensidad tecnológica media y alta, que representan aproximadamente el 60% del total. Esta categoría de productos, junto con otras manufacturas, representa también una proporción significativa (aunque menor) de las exportaciones totales del comercio intrarregional de América Latina y el Caribe (aproximadamente el 43%).

Cuadro VI.5  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y ASIA Y EL PACÍFICO: COMERCIO POR REGIONES  
Y PRODUCTOS Y POR CONTENIDO TECNOLÓGICO, 2006**  
(En porcentajes)

Productos por intensidad tecnológica	Asia y el Pacífico															
	Matriz de exportaciones por región y sector								Distribución de las exportaciones por región y sector							
	América Latina y el Caribe <sup>a</sup>	Estados Unidos	Unión Europea <sup>b</sup>	Asia y el Pacífico (12) <sup>c</sup>	China	Japón	Otros	Total	América Latina y el Caribe <sup>a</sup>	Estados Unidos	Unión Europea <sup>b</sup>	Asia y el Pacífico (12) <sup>c</sup>	China	Japón	Otros	Total
Productos primarios	0,1	0,5	0,6	4,5	0,8	1,7	1,3	7,0	3,0	2,6	4,3	9,3	9,2	21,1	8,2	7,0
Manufacturas basadas en recursos naturales	0,3	1,4	1,4	7,6	1,4	1,3	2,0	12,6	7,1	7,8	9,5	15,5	15,8	16,7	13,2	12,6
Manufacturas con intensidad tecnológica baja	0,6	3,9	2,8	6,3	0,7	1,5	3,3	17,0	17,0	22,0	19,5	12,9	8,0	19,4	21,8	17,0
Manufacturas con intensidad tecnológica media	1,6	6,2	4,3	12,3	2,7	1,3	6,1	30,6	45,1	34,7	29,9	25,3	30,5	16,4	39,8	30,6
Manufacturas con intensidad tecnológica alta	0,8	5,5	4,8	16,3	2,9	1,8	2,4	29,9	23,3	30,9	33,4	33,5	32,8	23,2	15,9	29,9
Otras operaciones	0,1	0,3	0,4	1,3	0,2	0,1	0,7	2,9	4,1	1,8	2,9	2,6	2,5	1,0	4,8	2,9
Total	3,6	17,9	14,5	48,7	8,7	7,9	15,3	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Productos por intensidad tecnológica	América Latina y el Caribe															
	Matriz de exportaciones por región y sector								Distribución de las exportaciones por región y sector							
	América Latina y el Caribe <sup>a</sup>	Estados Unidos	Unión Europea <sup>b</sup>	Asia y el Pacífico (12) <sup>c</sup>	China	Japón	Otros	Total	América Latina y el Caribe <sup>a</sup>	Estados Unidos	Unión Europea <sup>b</sup>	Asia y el Pacífico (12) <sup>c</sup>	China	Japón	Otros	Total
Productos primarios	3,5	12,6	5,8	5,6	2,2	1,7	7,3	34,8	20,9	26,5	46,1	58,5	61,8	73,0	54,5	34,8
Manufacturas basadas en recursos naturales	4,0	5,7	3,6	2,3	0,8	0,4	2,5	18,1	23,7	12,0	28,9	23,8	22,8	17,8	18,7	18,1
Manufacturas con intensidad tecnológica baja	1,9	5,1	0,7	0,3	0,1	0,0	0,4	8,4	11,5	10,7	5,2	3,5	3,7	1,0	2,7	8,4
Manufacturas con intensidad tecnológica media	5,5	14,2	1,9	0,9	0,2	0,1	1,3	23,8	33,0	29,7	15,0	8,9	6,9	6,3	10,0	23,8
Manufacturas con intensidad tecnológica alta	1,6	9,2	0,5	0,5	0,2	0,0	0,6	12,5	9,8	19,3	4,4	5,1	4,8	1,8	4,5	12,5
Otras operaciones	0,2	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3	2,4	1,2	1,8	0,3	0,1	0,0	0,1	9,6	2,4
Total	16,7	47,8	12,5	9,6	3,6	2,3	13,4	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

<sup>a</sup> América Latina y el Caribe incluye 33 países de la región.

<sup>b</sup> La Unión Europea incluye 15 países.

<sup>c</sup> Asia y el Pacífico incluye la provincia china de Taiwán y la Región Especial Administrativa de Hong Kong.

En cambio, el comercio entre ambas regiones es generalmente interindustrial. América Latina y el Caribe exporta principalmente productos primarios a Asia y el Pacífico que, a su vez, exporta a América Latina y el Caribe manufacturas con un contenido tecnológico relativamente alto. En general, el porcentaje de manufacturas de distinta intensidad tecnológica (baja,

media o alta) es muy pequeño y contrasta claramente con la estructura del comercio intrarregional de América Latina, que incluye un alto componente de productos de intensidad tecnológica media. Debido en parte a la diferente especialización productiva y comercial de estas regiones, existe un escaso nivel de inversión extranjera directa recíproca.

---

## 2. Concentración en países

Las exportaciones de la región de América Latina y el Caribe a la de Asia y el Pacífico, incluida la India, se concentran en unos pocos países. Durante el período 2004-2006, cinco países representaban en promedio casi el 92% de todas las exportaciones de América Latina y el Caribe a Asia y el Pacífico: Brasil (35%), Chile (28%), Argentina (14%), México (9%) y Perú (7%). Estos porcentajes no han registrado cambios significativos en las dos últimas décadas (Kuwayama, 2001). Dentro de la región, México y los países del MERCOSUR, sobre todo el Brasil, son los principales importadores de Asia y el Pacífico. El rasgo más sobresaliente de las importaciones regionales desde la región de Asia y el Pacífico es la rápida y creciente participación de México, con aproximadamente el 53% de las importaciones totales desde la región en ese período, en comparación con el 25% registrado a comienzos de 1990.

México se ha convertido en el principal importador de todos los interlocutores asiáticos (el Japón, China, la República de Corea, la ASEAN y la participación combinada de Australia y Nueva Zelanda, y la India). Este dinamismo se debe en buena medida al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). De hecho, en términos de importaciones, China ha pasado a ser el segundo principal interlocutor comercial de México después de los Estados Unidos. En cambio, la participación del resto de los países de América Latina y el Caribe es muy modesta. Como consecuencia, en términos geográficos, la concentración de las importaciones regionales desde Asia y el Pacífico es aún mayor que la de sus exportaciones: México y el Brasil representan casi el 70% del total. El papel de Chile y el Perú en las importaciones desde Asia y el Pacífico es mucho menor que en las exportaciones a esa región.

Como se observa en el gráfico VI.5, el comercio de algunos países de la región, sobre todo en el caso de las importaciones, depende enormemente de Asia y el

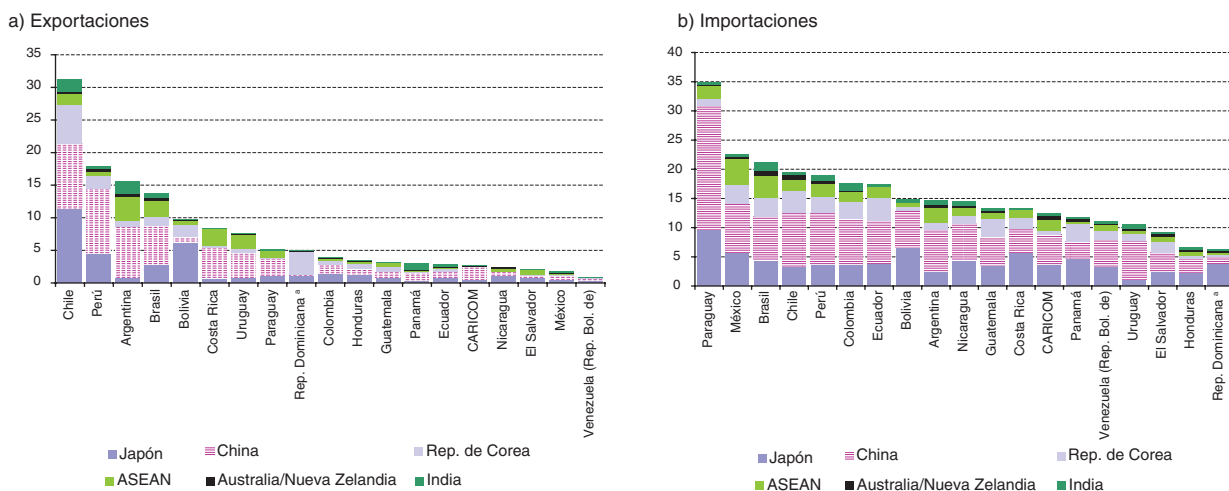
Pacífico, incluida la India. En general, China destaca tanto en las exportaciones como las importaciones, mientras que el Japón lo hace en las importaciones. No obstante, la participación de la República de Corea y la ASEAN (5) es moderadamente elevada en algunos países.

No obstante, América Latina y el Caribe no ha sido un gran interlocutor comercial para Asia y el Pacífico: en 2004-2006, en promedio, solo el 2,3% de las exportaciones totales de Asia y el Pacífico se dirigieron a América Latina y el Caribe, mientras que las importaciones procedentes de esa región se situaron en el 2,7% (véase el gráfico VI.6)<sup>5</sup>. Además, durante las dos últimas décadas no se han producido cambios significativos en esos porcentajes (Kuwayama, 2001). En todas las agrupaciones geográficas (Japón, China, República de Corea y ASEAN (5)) de que se dispone de datos, la participación de América Latina y el Caribe en las exportaciones e importaciones totales de Asia y el Pacífico no supera en general el 4%. No obstante, existen diferencias notables de un país a otro. En promedio, la región registra la mayor participación en las exportaciones totales de la República de Corea (3,9%), mientras que en el caso de las importaciones destaca la participación en las importaciones de China (4,0%). La importancia relativa de América Latina y el Caribe en las exportaciones e importaciones totales de las pequeñas economías de Asia y el Pacífico como es el caso de los países de la ASEAN es muy escasa.

---

<sup>5</sup> El presente análisis se basa en datos oficiales facilitados por los países de Asia y el Pacífico. Por lo tanto, las corrientes comerciales calculadas por el lado de Asia y el Pacífico no corresponden con los datos presentados en secciones anteriores de este informe que se basaban en información facilitada por los países de América Latina.

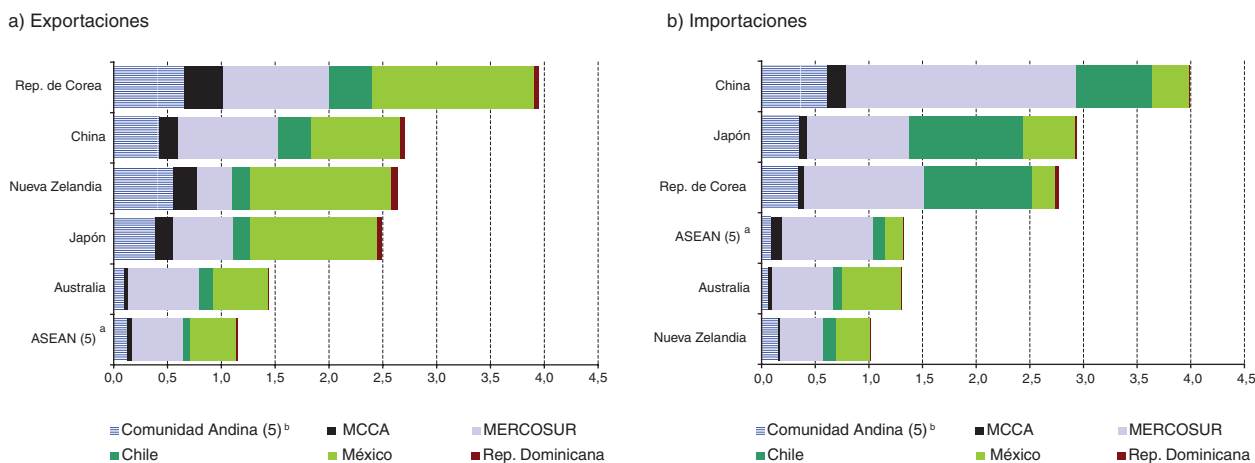
Gráfico VI.5  
**ASIA Y EL PACÍFICO (INCLUIDA LA INDIA): PARTICIPACIÓN EN LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES TOTALES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, PROMEDIO 2004-2006**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

<sup>a</sup> Las cifras de la República Dominicana corresponden a 2001.

Gráfico VI.6  
**AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN EN LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES TOTALES DE ASIA, PROMEDIO 2004-2006**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

<sup>a</sup> ASEAN (5) incluye a Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia.

<sup>b</sup> A los efectos del presente análisis, la República Bolivariana de Venezuela se incluye en la Comunidad Andina.

En resumen, el comercio regional se está equilibrando entre los países exportadores de Asia. A diferencia de los años ochenta y noventa, en los que el Japón fue el principal proveedor e importador de la región, en los últimos años China, el Japón, la República de Corea y la ASEAN participan

significativamente en el comercio de América Latina y el Caribe. China es el principal interlocutor comercial, tanto en términos de exportaciones como de importaciones, con una fuerte presencia en las importaciones de América Latina y el Caribe procedentes de Asia y el Pacífico.



---

### 3. Concentración en productos

América Latina y el Caribe exporta a Asia y el Pacífico principalmente productos básicos y manufacturas basadas en recursos naturales. Los productos exportados por la región a la ASEAN (5) +3 (Japón, China y República de Corea) con mayores valores de exportación en 2006 se concentran en los recursos naturales y los productos manufacturados basados en esos recursos (CEPAL, 2008). No obstante, pese a la elevada concentración de la región en unos pocos productos, la ASEAN (5) +3 ha logrado diversificar en gran medida sus fuentes de suministro, de manera que los países de la región no han podido tener un alto poder de negociación en relación con esos productos. Existe una competencia significativa con varias economías desarrolladas y con los países en desarrollo vecinos de Asia y el Pacífico en las esferas de la minería, la agricultura, la pesca y los productos silvícolas, en los que América Latina tiene tradicionalmente ventajas comparativas.

Sin embargo, cabe señalar que la lista incluye varios productos nuevos, como los productos de la pesca y la carne de cerdo, junto con las manufacturas de alta tecnología, como los microcircuitos electrónicos, los equipos de telecomunicaciones y las máquinas para el procesamiento de datos. La presencia de estas manufacturas sugiere que América Latina está afianzándose gradualmente en las redes de las cadenas de suministro que existen en la región de Asia y el Pacífico.

Por el contrario, Asia y el Pacífico exporta a la región principalmente manufacturas, que incluyen desde productos con uso intensivo de mano de obra hasta productos de los sectores automotor y electrónico. Los 30 principales productos importados por América Latina y el Caribe de la ASEAN (5) + 3 en 2006 representaron el 54% del valor de las importaciones totales de América Latina y el Caribe procedentes de Asia y el Pacífico. Otra característica singular de esos 30 productos es la importancia de los países de Asia y el Pacífico y América del Norte como exportadores a

la región latinoamericana. Pese al papel predominante de los Estados Unidos como principal exportador de muchos productos, Asia y el Pacífico tiene una fuerte presencia en el mercado. Cabe destacar también la participación de algunos países de América Latina, como México y el Brasil, como fuentes alternativas de importación de vehículos de motor para pasajeros y sus partes, y varios productos eléctricos y no eléctricos, lo que refleja la creciente presencia de América Latina en el comercio intrarregional y la importancia del comercio intraindustrial de manufacturas.

Esto confirma que los países de Asia y el Pacífico son sólidos interlocutores en el mercado de productos con uso intensivo de tecnología. En otros sectores, como el calzado, los textiles, las prendas de vestir y los productos electrónicos, la región compite directamente con los países de América Latina en el mercado latinoamericano y en los mercados de otros países. La posición estratégica de Asia y el Pacífico respecto de otros proveedores sugiere que para lograr una participación aún mayor en el mercado de América Latina, la región de Asia y el Pacífico ha de fortalecer sus relaciones con las economías latinoamericanas mediante el establecimiento de alianzas y el fomento de diversas formas de cooperación empresarial. Para ello es necesario conocer más a fondo los mercados latinoamericanos. Mientras, la sólida posición de los Estados Unidos y varios países latinoamericanos en muchos grupos de productos manufacturados pone de relieve los retos a los que se enfrentan los países de Asia y el Pacífico para mantener o ampliar su participación de mercado en el marco de los acuerdos de libre comercio firmados con los Estados Unidos y la Unión Europea. Ante la falta de un acuerdo comercial similar de países de Asia y el Pacífico, esos acuerdos con el Norte podrían provocar un deterioro relativo de las condiciones de acceso al mercado de las exportaciones de Asia y el Pacífico hacia América Latina y el Caribe.

## C. Tendencias divergentes de la integración *de facto* en y entre ambas regiones

Como señalan muchos expertos (ADB, 2007; Kawai y Wignaraja, 2007; Banco Mundial, 2007; Ando y Kimura, 2005), las relaciones comerciales entre las economías de Asia y el Pacífico se caracterizan cada vez más por el auge del comercio intraindustrial, basado en la creciente complementariedad de los componentes productivos y comerciales de los sectores manufactureros de los distintos países. Este tipo de comercio ha aumentado significativamente a medida que se explotaban de forma más eficaz las ventajas específicas de las cadenas de comercialización y producción. Así pues, la región de Asia y el Pacífico se ha convertido en la “fábrica Asia” para el resto del mundo. El comercio intraindustrial ha dado lugar a un grupo cada vez más amplio y complementario en el que el desarrollo se disemina en círculos concéntricos,

gracias al comercio regional intraindustrial y a la inversión extranjera directa intrarregional. Además, este proceso de integración *de facto* (impulsada por el mercado) en Asia y el Pacífico se ve ahora apoyado por una integración *de jure* (impulsada por los gobiernos), en la que los estrechos vínculos productivos y comerciales se complementan y consolidan con tratados de libre comercio de distinta índole. A la vista de estas tendencias, América Latina y el Caribe ha de fortalecer sus vínculos comerciales para aumentar la complementariedad de su producción con la de Asia y el Pacífico, y establecer asociaciones comerciales y de inversión, además de acuerdos comerciales, que brinden nuevos accesos a esos mercados y les ayuden a integrarse en las cadenas de producción y exportación de Asia.

### 1. El comercio intraindustrial entre ambas regiones es limitado aunque está creciendo

En el ordenamiento de la región de Asia y el Pacífico durante la última década destacan como elementos fundamentales los avances tecnológicos y el posible desmembramiento de la cadena de producción, que originó un marcado incremento del comercio intrarregional asiático. El coeficiente del comercio intraasiático en los países de la ASEAN +3 más la Región Administrativa Especial de Hong Kong y la provincia china de Taiwán aumentó del 43% a principios de los años noventa al 55% en 2006 (véase el cuadro VI.6). Este indicador supera el nivel de comercio intrarregional alcanzado por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y se acerca rápidamente al registrado por la Unión Europea. El comercio entre los miembros de la ASEAN (10) ha aumentado y en 2006 superó las cifras alcanzadas por el MERCOSUR (16%), la Comunidad Andina (9%) y el Mercado Común Centroamericano (11%). Este incremento del comercio intraasiático ha sido motivado en parte por el robusto crecimiento del comercio intrafirma e intraindustrial gracias a la construcción de una compleja red de cadenas de suministro de integración vertical por parte de empresas transnacionales en las

que China ejerce un papel fundamental como origen y como destino.

El comercio dentro de la región de Asia y el Pacífico se ha caracterizado por una sólida y creciente presencia de productos de intensidad tecnológica “alta” y “media”, que representan más del 59% del total (véase el cuadro VI.5). No obstante, este panorama general de la región como plataforma mundial de exportación de manufacturas de intensidad tecnológica media y alta esconde la gran heterogeneidad que existe entre los países de Asia y el Pacífico (véase el cuadro VI.7). Por un lado, las exportaciones de Australia, Brunei Darussalam, Indonesia, Nueva Zelanda y Viet Nam han dependido en gran medida de los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales. Países como China, el Japón, Filipinas, Malasia, la República de Corea, Singapur y, en menor medida, Tailandia, determinan el panorama general de Asia y el Pacífico como fábrica mundial de manufacturas. El sector de productos de intensidad tecnológica baja, que incluye los textiles y las prendas de vestir, sigue siendo un segmento importante en las exportaciones de manufacturas de varios países de esa región.

Cuadro VI.6  
**COMERCIO INTRARREGIONAL ASIÁTICO, POR AGRUPACIONES GEOGRÁFICAS <sup>a</sup>**  
*(En porcentajes del comercio total de la región)*

Región	1980	1985	1990	1995	2000	2003	2006
ASEAN (10)	17,9	20,3	18,8	24,0	24,7	26,6	27,2
ASEAN+3	30,2	30,2	29,4	37,6	37,3	39,0	38,3
ASEAN+3+Hong Kong (RAE)+ provincia china de Taiwán	34,1	37,1	43,1	51,9	52,1	55,4	54,5
Pro memoria: Unión Europea (27)	61,5	60,0	66,8	66,9	66,3	68,1	65,8
ALCAN	33,8	38,7	37,9	43,1	48,8	47,4	44,3
MERCOSUR	11,1	7,2	10,9	19,2	20,7	14,7	15,7
Comunidad Andina (5) <sup>b</sup>	...	3,3	5,4	12,4	10,8	10,8	9,1
MCCA	...	...	12,1	15,6	17,5	17,6	...

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

<sup>a</sup> La participación en el comercio intrarregional es el porcentaje del comercio intrarregional respecto del comercio total de la región en cuestión, sobre la base de los datos de exportación. Se calcula de la siguiente manera:  $X_{ii} / ((X_{iw} + X_{wi})/2)$ , donde  $X_{ii}$  se refiere a las exportaciones de la región  $i$  hacia esa misma región,  $X_{iw}$  son exportaciones de la región  $i$  hacia el mundo y  $X_{wi}$  son exportaciones del mundo hacia la región  $i$ . Un porcentaje más elevado indica un mayor grado de dependencia del comercio intrarregional.

<sup>b</sup> La Comunidad Andina (5) incluye a la República Bolivariana de Venezuela.

Cuadro VI.7  
**ASIA Y EL PACÍFICO: ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES POR INTENSIDAD TECNOLÓGICA Y PAÍSES, 2006**  
*(En porcentajes)*

Países	Productos primarios	Manufacturas basadas en recursos naturales	Manufacturas con intensidad tecnológica baja	Manufacturas con intensidad tecnológica media	Manufacturas con intensidad tecnológica alta	Total
Australia	61,2	18,5	3,6	10,6	6,2	100,0
Brunei Darussalam <sup>a</sup>	96,6	0,2	1,9	0,9	0,5	100,0
Camboya <sup>b</sup>	3,0	0,8	95,0	0,9	0,2	100,0
China	3,1	9,5	31,8	22,1	33,4	100,0
Indonesia	36,2	24,7	17,3	13,2	8,6	100,0
Japón	0,4	8,8	7,9	57,5	25,3	100,0
Malasia	12,9	15,3	8,8	17,7	45,3	100,0
Nueva Zelandia	42,8	32,6	8,0	11,2	5,4	100,0
Filipinas	3,8	9,8	9,2	12,0	65,1	100,0
República de Corea	0,6	13,2	11,0	39,7	35,5	100,0
Singapur	1,1	21,0	5,8	19,1	53,0	100,0
Tailandia	11,4	17,8	15,6	28,7	26,5	100,0
Viet Nam <sup>b</sup>	45,0	6,6	36,8	6,1	5,5	100,0

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

<sup>a</sup> Los datos de Brunei Darussalam se refieren únicamente a 2006.

<sup>b</sup> Los datos de Camboya y Viet Nam se refieren únicamente a 2004.

■ Igual o superior al 25%.  
 ■ Superior al 15% pero inferior al 25%.

Se observa una ampliación y profundización de las redes de cadenas de suministro de Asia y el Pacífico en una amplia gama de sectores industriales que incluyen no solo los productos manufacturados sino también los productos basados en recursos naturales. Un análisis detallado de la estructura del comercio intrarregional en esa región muestra que los 20 principales productos exportados al mundo en 2006<sup>6</sup>, cuatro categorías de productos, a saber, maquinaria, aparatos y artefactos eléctricos, máquinas de oficina y máquinas de procesamiento automático de datos, vehículos de carretera y maquinaria de precisión, figuran entre los productos más importantes exportados dentro de

esa región (véase el cuadro VI.8). Por ejemplo, casi el 45% de las exportaciones totales de maquinaria eléctrica se dirigen a la región de Asia y el Pacífico. Este sector representó casi el 18% del comercio total intrarregional en 2006<sup>7</sup>. Estos sectores han sido especialmente dinámicos en China; pero, en general, el crecimiento de las exportaciones en todas las agrupaciones de Asia oriental y sudoriental ha superado con creces el del comercio mundial de esos productos.

<sup>6</sup> Los productos se clasifican a nivel de dos dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional – CUCI, Rev. 2).

<sup>7</sup> Esto coincide con las conclusiones de otros estudios sobre el comercio intrarregional asiático. El Banco Asiático de Desarrollo (ADB, 2007) muestra que a nivel mundial, y en el caso de algunas agrupaciones de Asia, los cuatro sectores de la maquinaria del Sistema Armonizado de dos dígitos (SA 84, 85, 86-89 y 90-91) registran altas tasas de crecimiento.

Cuadro VI.8  
**ASIA Y EL PACÍFICO: COMERCIO INTRARREGIONAL<sup>a</sup>**  
 (En millones de dólares y porcentajes)

Posición	Descripción del producto	Valor de las exportaciones intrarregionales de Asia y el Pacífico (En millones de dólares)			Participación de las exportaciones intrarregionales de Asia y el Pacífico en el total de las exportaciones regionales (En porcentajes)			Participación en el total del comercio intrarregional (En porcentajes)		
		1990	2000	2006	1990	2000	2006	1990	2000	2006
1	Maquinaria, aparatos y artefactos eléctricos	17 283	101 690	178 240	31,7	42,1	44,5	9,3	20,4	17,5
2	Petróleo, productos derivados del petróleo y productos conexos	22 634	37 556	84 938	71,5	68,6	71,4	12,2	7,5	8,3
3	Máquinas de oficina y máquinas de procesamiento automático de datos	5 638	42 623	72 760	14,1	29,3	27,7	3,0	8,5	7,1
4	Aparatos y equipo para telecomunicaciones y para grabación y reproducción de sonido	8 571	25 651	56 365	17,5	26,9	23,7	4,6	5,1	5,5
5	Hierro y acero	9 136	15 730	43 760	49,1	53,5	50,8	4,9	3,2	4,3
6	Vehículos de carretera (incluso aerodeslizadores)	10 002	18 422	40 319	13,5	15,7	17,5	5,4	3,7	4,0
7	Maquinaria y equipo industrial en general, n.e.p., y partes y piezas de máquinas, n.e.p.	7 219	14 858	33 299	35,4	35,1	36,6	3,9	3,0	3,3
8	Metales no ferrosos	4 838	10 524	32 180	56,5	53,7	57,1	2,6	2,1	3,2
9	Productos químicos orgánicos	3 478	11 362	32 121	39,8	44,6	49,9	1,9	2,3	3,2
10	Maquinarias especiales para determinadas industrias	7 482	15 513	30 433	39,1	41,0	40,4	4,0	3,1	3,0
11	Resinas artificiales, material plástico, celulosa	2 908	11 394	27 072	42,4	48,2	50,6	1,6	2,3	2,7
12	Instrumentos y aparatos profesionales, científicos y de control, n.e.p.	1 842	6 975	26 705	24,6	31,0	40,0	1,0	1,4	2,6
13	Prendas y accesorios de vestir	5 066	18 054	26 685	19,1	30,0	22,9	2,7	3,6	2,6
14	Menas y desechos de metales	3 445	5 873	26 044	42,3	50,6	67,3	1,9	1,2	2,6
15	Artículos manufacturados diversos	3 923	13 367	25 822	19,0	26,1	26,3	2,1	2,7	2,5
16	Hilados, tejidos, artículos confeccionados de fibras textiles, n.e.p., y productos conexos	6 267	16 575	23 677	27,1	36,7	31,2	3,4	3,3	2,3
17	Gas natural y manufacturado	5 914	10 295	20 207	93,1	78,2	77,6	3,2	2,1	2,0
18	Manufacturas de metales, n.e.p.	3 078	7 278	18 839	31,3	32,6	31,5	1,7	1,5	1,9
19	Maquinaria y equipo generadores de fuerza	3 623	9 074	17 979	29,3	33,0	37,6	2,0	1,8	1,8
20	Hulla, coque y briquetas	3 466	5 138	15 286	59,6	54,8	51,4	1,9	1,0	1,5
	Otros	49 202	119 294	205 736	...	...	...	26,7	20,2	18,1
	Total	185 015	498 824	1 018 260	...	...	...	100,0	100,0	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

<sup>a</sup> Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Rev.2, (nivel de dos dígitos).

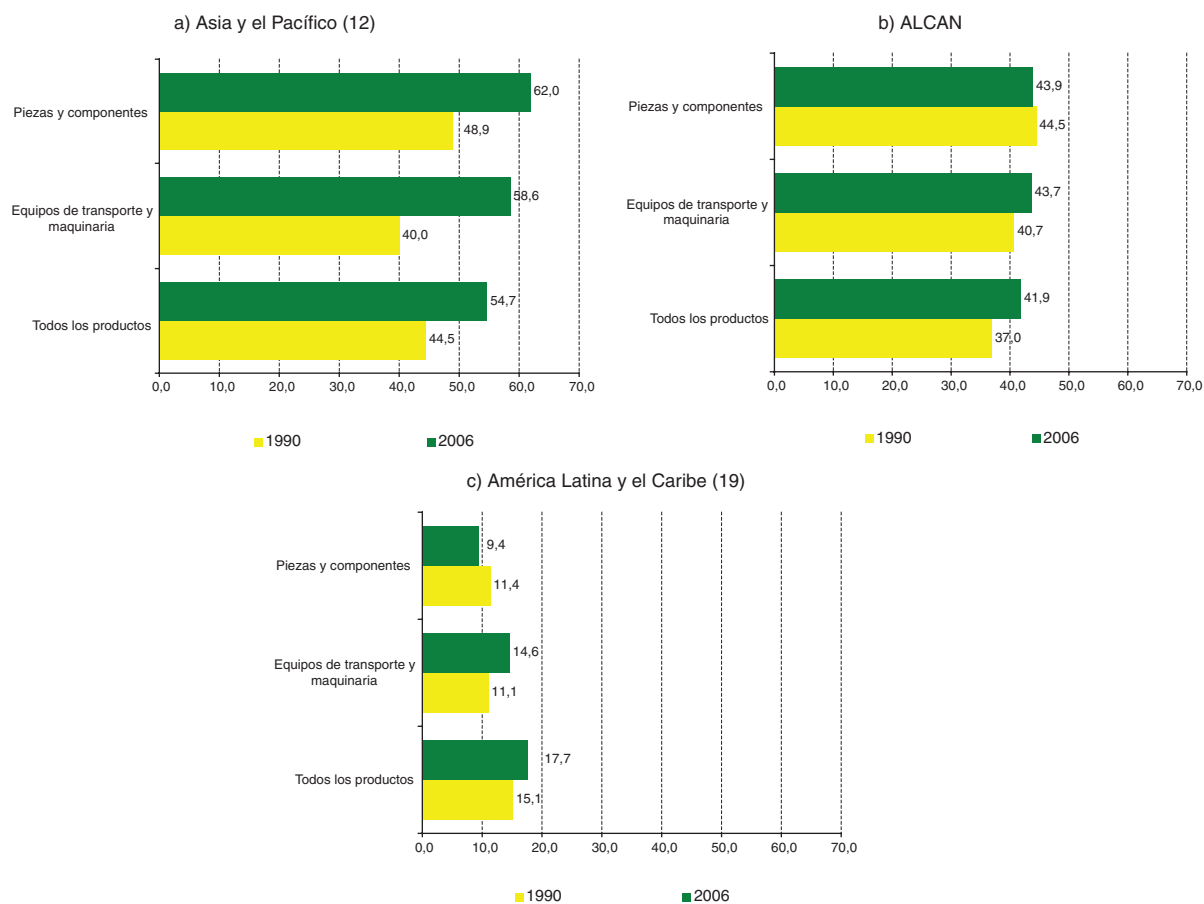
Asia oriental, sobre todo las economías de la ASEAN+3 y la provincia china de Taiwán, constituye uno de los focos de comercio intraindustrial más importantes del mundo. Según los datos más recientes facilitados por el Banco Asiático de Desarrollo (ADB, 2007), en la última década se han registrado altos y crecientes coeficientes de comercio intraindustrial en los sectores relacionados con los recursos naturales y los que requieren un uso intensivo de tecnología y capital humano. Aproximadamente la mitad del crecimiento del comercio intraindustrial de Asia oriental entre 1990 y 2003 se debe a la expansión del comercio del sector de componentes y piezas de maquinaria (Ando y Kimura, 2005), que ha registrado el crecimiento más rápido. De esta forma, Asia oriental y sudoriental asumen juntas el papel de “fábrica Asia”.

En más detalle, tras un aumento significativo desde comienzos de la década de 1990, en la actualidad aproximadamente el 60% del comercio de equipos de transporte y maquinaria y piezas, y componentes en la región

de Asia y el Pacífico se realiza a nivel intrarregional (véase el gráfico VI.7)<sup>8</sup>. Sin embargo, el comercio intrarregional de piezas y componentes ha sido mucho menor en América Latina y el Caribe, mientras que el comercio de equipos de transporte y maquinaria mostró un leve incremento. El desempeño del comercio intraindustrial en esos sectores ha sido mucho menos intenso en la región, incluso en los países del TLCAN donde el comercio intrarregional de piezas y componentes ha registrado una ligera contracción. Para atraer más inversiones en la región, los países de América Latina y el Caribe deben promover redes de cadenas de suministro en estos sectores.

<sup>8</sup> El sector de los equipos de transporte y maquinaria es el segmento más importante y próspero de las exportaciones de manufacturas y representó el 37% de las exportaciones mundiales de bienes y el 53% de las exportaciones mundiales de manufacturas en 2006. Cabe señalar que el 24% de las exportaciones mundiales de equipos de transporte y maquinaria proceden de los países asiáticos (OMC, 2007).

Gráfico VI.7  
**COMERCIO INTRARREGIONAL DE EQUIPOS DE TRANSPORTE Y MAQUINARIA Y PIEZAS Y COMPONENTES<sup>a</sup>, 1990 y 2006**  
 (En porcentajes)



**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

<sup>a</sup> El sector de equipos de transporte y maquinaria se define como los productos pertenecientes al código 7 de la CUCI (Rev. 2), mientras que la definición de piezas y componentes (51 grupos de productos clasificados de 3 a 5 dígitos) corresponde a productos no acabados de la misma categoría de productos del código 7 de la CUCI.

Pese a su imagen de exportador de productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales, si se analiza a nivel nacional, la estructura de las exportaciones de América Latina está bastante diversificada (CEPAL, 2006). De hecho, países como la Argentina, el Brasil, México, Colombia y Costa Rica, y en menor medida, El Salvador y Guatemala, tienen una participación significativa en las exportaciones de productos manufacturados, sobre todo de tecnología baja y media. Existe un comercio intraindustrial considerable entre los miembros del MERCOSUR, la Comunidad Andina y los países del Mercado Común Centroamericano.

El comercio de Asia y el Pacífico es relativamente similar al de América Latina y el Caribe en cuanto a composición de productos, y los vehículos de carretera, el petróleo, el hierro y el acero y varios productos de maquinaria figuran entre los 20 principales productos (véase el cuadro VI.9). Estos 20 productos representaron más del 76% del comercio total intrarregional de Asia y el Pacífico en 2006. En este sentido, la coincidencia de los principales productos del comercio intrarregional en Asia y el Pacífico y en América Latina puede indicar la existencia de oportunidades comerciales birregionales en esos productos.



Cuadro VI.9  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMERCIO INTRARREGIONAL<sup>a</sup>**  
*(En millones de dólares y porcentajes)*

Posición	Descripción del producto	Valor de las exportaciones intrarregionales de América Latina (En millones de dólares)			Participación de las exportaciones intrarregionales de América Latina en el total de las exportaciones regionales (En porcentajes)			Participación en el total del comercio intrarregional (En porcentajes)		
		1990	2000	2006	1990	2000	2006	1990	2000	2006
1	Vehículos de carretera (incluso aerodeslizadores)	838	5 416	14 314	16,9	15,4	25,1	5,2	10,6	14,1
2	Petróleo, productos derivados del petróleo y productos conexos	2 530	8 530	12 448	8,6	15,3	9,7	15,8	16,6	12,3
3	Metales no ferrosos	539	1 698	5 186	6,6	15,2	14,7	3,4	3,3	5,1
4	Equipo para telecomunicaciones y para reproducción de sonido	93	945	4 660	18,2	4,5	13,0	0,6	1,8	4,6
5	Hierro y acero	771	1 659	4 593	13,2	21,9	25,6	4,8	3,2	4,5
6	Resinas artificiales, materiales plásticos, celulosa	462	1 852	3 659	37,1	56,8	51,7	2,9	3,6	3,6
7	Menas y desechos de metales	493	835	3 569	9,4	8,9	9,4	3,1	1,6	3,5
8	Gas natural y manufacturado	288	662	3 086	57,1	94,3	90,3	1,8	1,3	3,0
9	Cereales y preparados de cereales	834	2 179	3 083	46,1	58,9	50,9	5,2	4,2	3,0
10	Maquinaria, aparatos y artefactos eléctricos	367	1 426	3 018	27,4	5,0	8,9	2,3	2,8	3,0
11	Papel, cartón y artículos de pasta de papel, de papel o de cartón	319	1 622	2 456	26,0	52,4	49,1	2,0	3,2	2,4
12	Maquinarias especiales para determinadas industrias	289	657	2 350	28,1	24,9	28,6	1,8	1,3	2,3
13	Productos medicinales y farmacéuticos	175	1 465	2 146	50,4	67,6	65,4	1,1	2,9	2,1
14	Maquinaria y equipo industrial en general	406	1 142	2 136	27,5	16,3	16,1	2,5	2,2	2,1
15	Artículos manufacturados diversos	371	1 319	2 065	30,2	20,0	22,0	2,3	2,6	2,0
16	Hilados, tejidos, artículos confeccionados de fibras textiles	426	1 479	1 902	21,7	31,0	37,6	2,7	2,9	1,9
17	Aceites esenciales y perfumes; preparados de tocador y para limpiar	132	953	1 881	45,5	55,4	58,4	0,8	1,9	1,9
18	Manufacturas de metales, n.e.p.	341	1 044	1 872	31,0	19,3	22,1	2,1	2,0	1,8
19	Productos químicos orgánicos	464	995	1 820	26,4	30,0	24,4	2,9	1,9	1,8
20	Materias y productos químicos, n.e.p.	290	917	1 508	49,5	58,9	57,4	1,8	1,8	1,5
	Otros	5 585	14 478	23 639	...	...	...	34,9	28,3	23,5
	Total	16 013	51 273	101 391	...	...	...	100,0	100,0	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

<sup>a</sup> Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Rev.2, (nivel de dos dígitos).

No obstante, en el caso de América Latina y el Caribe, los productos basados en los recursos naturales tienen más peso en el comercio intrarregional total; además de los productos relacionados con el petróleo, se registra un volumen considerable de exportaciones de metales no ferrosos, gas natural, cereales, papel y productos de papel, productos químicos y aceites esenciales. La mitad de esos productos se exportan dentro de la propia región. La participación de los productos de maquinaria

es generalmente baja, mientras que la de los productos medicinales y farmacéuticos, otro rubro con alto contenido de tecnología, es bastante elevada y se sitúa en el 65%. El comercio intrarregional de textiles y prendas de vestir es también significativo.

Un breve análisis de las tendencias del comercio intraindustrial de 1990 a 2006 en los países de Asia y el Pacífico y América Latina, tanto dentro de la región como con otras regiones del mundo, muestra que se han

ido produciendo grandes cambios, sobre todo en Asia y el Pacífico. Esta conclusión se basa en los cálculos del índice de Grubel y Lloyd (IGL)<sup>9</sup>, que indica lo siguiente:

- el comercio intraindustrial ha aumentado en ambas regiones con el correr de los años: de 0,13 a 0,20 en América Latina, y de 0,22 a 0,36 en Asia y el Pacífico;
- los incrementos más notorios en los coeficientes de comercio intraindustrial se registran en Asia y el Pacífico;
- aunque muestran un incremento, los coeficientes de comercio intraindustrial del comercio birregional aún se mantienen muy bajos, en menos de 0,05 y 0,07, y
- los coeficientes de comercio intraindustrial de ambas regiones con la Unión Europea y, más notoriamente, con los Estados Unidos han aumentado de manera sustancial.

De las cuatro tendencias del comercio intraindustrial (véase el cuadro VI.10), en más del 93% de los sectores analizados, la mayoría de las corrientes comerciales entre la región de Asia y el Pacífico y América Latina son interindustriales, no intraindustriales. Esto significa que el comercio consiste en el intercambio de productos primarios o productos basados en recursos naturales por manufacturas. No obstante, este patrón general basado en promedios regionales esconde considerables variaciones en materia de comercio entre los países o grupos de países dentro de cada región y entre los países de ambas regiones.

De las cuatro agrupaciones regionales consideradas (América Latina y el Caribe, Asia y el Pacífico, los Estados Unidos y la Unión Europea), el comercio intraindustrial dentro de Asia y el Pacífico muestra el índice de Grubel y Lloyd más alto, mientras que el de esa región con América Latina y el Caribe es, con gran diferencia, el más bajo. El IGL de China, Filipinas, el Japón, Malasia,

la República de Corea, Singapur y Tailandia con sus principales interlocutores comerciales es elevado. El IGL de Australia y Nueva Zelanda respecto de los principales bloques comerciales es también relativamente alto (CEPAL, 2008). Los datos preliminares mencionados respaldan la literatura existente sobre el papel que China y otros países emergentes de Asia están empezando a desempeñar en la integración de la región asiática (Wakasugi, 2007; FMI, 2007<sup>10</sup>; Ando, 2005; Kinoshita, 2004; Fukao, Ishido e Ito, 2003; Durking y Kryegier, 2000). Uno de los factores que explican esta dinámica es la “fragmentación” de los procesos de producción más allá de las fronteras nacionales, impulsada por distintas formas de asociaciones empresariales (inversión extranjera directa y empresas mixtas, entre otras) y el comercio intraempresarial.

El índice de Grubel y Lloyd del comercio entre ambas regiones en 2006 es bastante bajo y no supera el 0,07 (véase el cuadro VI.10). Desde el punto de vista de la región de Asia y el Pacífico, en la mayoría de los casos, el comercio intraindustrial es casi inexistente, con un índice inferior al 0,10. Sin embargo, es posible detectar algunas corrientes bilaterales que indican la existencia de comercio intraindustrial, aunque en una etapa incipiente (véase el cuadro VI.11). En general, el comercio de México con Asia y el Pacífico exhibe valores del IGL superiores a los de otros países latinoamericanos. La Argentina, el Brasil, Costa Rica y otros países centroamericanos están empezando a mostrar algún grado de comercio intraindustrial, aunque aún no de manera constante con todos los socios comerciales asiáticos. En lo que respecta a Asia y el Pacífico, Singapur y Australia están adoptando este tipo de comercio con América Latina y el Caribe. En suma, se ha registrado un avance muy importante de un tipo de comercio totalmente interindustrial a una estructura comercial algo más orientada hacia el comercio intraindustrial.

<sup>9</sup> El análisis del comercio intraindustrial entre América Latina y el Caribe y la región de Asia y el Pacífico se basa en la metodología ideada por Grubel y Lloyd (1975) para medir el nivel de las corrientes comerciales en el mismo sector entre países y regiones. Se calcula de la siguiente manera:

$$GLI_t = 1 - \frac{\sum_i |X_{it} - M_{it}|}{\sum_i (X_{it} + M_{it})}$$

donde  $X_{it}$  y  $M_{it}$  son las exportaciones e importaciones del producto en cuestión en el año  $t$ . El valor puede ir de 0 a 1. El coeficiente se acerca a 1 a medida que aumenta la proporción de comercio

intraindustrial. A fin de captar cambios sustantivos y diferenciar la profundidad del comercio intraindustrial, en este ejercicio se adoptan tres niveles de IGL: un primer nivel en donde  $IGL > 0,33$ , un segundo nivel en donde  $0,10 > IGL < 0,33$  y un tercer nivel en donde  $IGL < 0,10$ . Los cálculos se realizan según el nivel de 3 dígitos de la CUCI, desagregado en 233 grupos de productos.

<sup>10</sup> Cabe señalar que en las conclusiones del informe del FMI publicado recientemente sobre el panorama regional de los países de Asia y el Pacífico (FMI, 2007), los IGL que aparecen (0,35) son muy superiores a los del presente informe y otros estudios. Esta diferencia se debe a que la clasificación del estudio del FMI se basa en dos dígitos, mientras que la del presente informe adopta la clasificación de la producción basada en la CUCI de tres dígitos.

Cuadro VI.10  
**ASIA Y EL PACÍFICO Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMERCIO INTRAINDUSTRIAL DENTRO DE CADA REGIÓN Y CON OTRAS REGIONES, 1990, 1995, 2000 Y 2006**  
*(Índices de Grubel y Lloyd)*

Regiones/países	Dentro de Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe		Fuera de Asia y el Pacífico y América Latina y el Caribe	
	América Latina y el Caribe	Asia y el Pacífico	Unión Europea (27)	Estados Unidos
1990				
América Latina y el Caribe	0,13	0,03	0,08	0,23
Asia y el Pacífico	0,04	0,22	0,19	0,30
1995				
América Latina y el Caribe	0,22	0,04	0,10	0,37
Asia y el Pacífico	0,04	0,30	0,26	0,37
2000				
América Latina y el Caribe	0,27	0,06	0,12	0,44
Asia y el Pacífico	0,07	0,36	0,27	0,39
2006				
América Latina y el Caribe	0,20	0,05	0,13	0,39
Asia y el Pacífico	0,07	0,36	0,26	0,27

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

Cuadro VI.11  
**RELACIONES COMERCIALES INTRAINDUSTRIALES DE ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CON LA REGIÓN DE ASIA Y EL PACÍFICO, 2006**  
*(Índices de Grubel y Lloyd)*

Países	Socios											
	Australia	China	Indonesia	Japón	Malasia	Nueva Zelandia	Filipinas	Rep. de Corea	Singapur	Tailandia	Viet Nam	
Argentina	0,08	0,03	0,02	0,02	0,01	0,17	0,00	0,03	0,13	0,02	0,01	
Bolivia	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	
Brasil	0,07	0,08	0,05	0,06	0,02	0,14	0,02	0,05	0,18	0,05	0,06	
Chile	0,08	0,01	0,00	0,00	0,01	0,02	0,03	0,01	0,02	0,01	0,00	
Colombia	0,18	0,02	0,02	0,01	0,00	0,03	0,01	0,00	0,13	0,07	0,06	
Costa Rica	0,05	0,10	0,02	0,55	0,19	0,01	0,38	0,09	0,36	0,10	0,01	
República Dominicana	0,12	0,03	0,00	0,04	0,08	0,01	0,01	0,03	0,27	0,03	...	
Ecuador	0,05	0,01	0,01	0,00	0,08	0,02	0,03	0,01	0,19	0,01	0,00	
El Salvador	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	
Guatemala	0,02	0,03	0,03	0,01	0,01	0,00	0,02	0,02	0,03	0,04	0,00	
Honduras	0,00	0,10	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,00	0,02	0,00	
México	0,15	0,27	0,09	0,16	0,24	0,03	0,11	0,09	0,56	0,37	0,02	
Nicaragua	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,10	
Panamá	0,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,17	0,00	0,00	0,00	
Paraguay	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,04	0,00	0,00	0,00	0,00	
Perú	0,10	0,01	0,01	0,01	0,00	0,02	0,34	0,02	0,02	0,02	0,00	
Uruguay	0,04	0,03	0,11	0,00	0,01	0,05	0,00	0,06	0,03	0,00	0,00	
Venezuela (Rep. Bol. de)	0,07	0,01	0,01	0,00	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

	GLI > 0,33
	GLI > 0,10 < 0,33
	GLI < 0,10

Además, los productos que promueven el comercio intraindustrial entre ambas regiones son principalmente productos con un contenido tecnológico medio y alto que incluyen, entre otros, equipos eléctricos, piezas y accesorios, microcircuitos, máquinas para el procesamiento automático de datos, instrumentos de medición, verificación

y control, y productos farmacéuticos, respecto de los cuales los países de Asia y el Pacífico han realizado grandes avances a nivel mundial. Entre los productos con un contenido tecnológico medio se incluyen varios productos de plástico, vehículos de carretera junto con sus piezas y motores y diversos productos que integran la

categoría de maquinaria general. Los productos de bajo contenido tecnológico incluyen hilos, textiles y productos de hierro y acero (véase CEPAL, 2008).

Todo parece indicar que en los últimos años varias empresas latinoamericanas han empezado a participar en varias cadenas asiáticas de valor y suministro. La aparición de un comercio intraindustrial entre ambas regiones en el que participan cada vez más países y

sectores sugiere que existen interesantes oportunidades y posibilidades de ampliar ese comercio en el futuro. El comercio intraindustrial birregional puede promoverse en algunos sectores de la industria manufacturera. No obstante, para aprovechar esas oportunidades, deberían estrecharse los contactos empresariales, a través de la IED y otros tipos de asociaciones empresariales, y tratados de libre comercio en ambas regiones.

## 2. La inversión extranjera directa intrarregional, clave para el comercio intrarregional e intraindustrial

En los últimos años, los países asiáticos de reciente industrialización, a saber, la provincia china de Taiwán, la Región Administrativa Especial de Hong Kong, la República de Corea y, en menor medida, los países de la ASEAN, se han convertido en grandes inversionistas en los países emergentes de Asia. Por ejemplo, en Tailandia y Viet Nam, los principales inversionistas son las empresas de los países asiáticos de reciente industrialización. La Región Administrativa Especial de Hong Kong es con diferencia el mayor inversor en China. La IED de las empresas de los países asiáticos de reciente industrialización ha aumentado significativamente y representa el 29% de las entradas totales de IED en la ASEAN (9) y el 54% de las entradas totales de IED en China. Además, más recientemente las empresas de los países de ingresos medios de la ASEAN, como Malasia y Tailandia, han empezado a invertir en otros países de la ASEAN y en China (Kawai y Wignaraja, 2007).

### a) El caso del Japón

En comparación con el año anterior, en 2007 el comercio exterior del Japón acusó un aumento significativo. Las exportaciones crecieron un 10,1% y las importaciones un 7,2%. Los países vecinos de Asia siguen siendo fundamentales como destino y origen de su comercio exterior (véase el gráfico VI.8), y mantienen la misma estructura comercial en la presente década (véase el cuadro VI.12). La participación de los países de Asia y el Pacífico, sin incluir la India, en las importaciones del Japón superó el 48% y se acentuó aún más en las exportaciones (casi el 50%). Entre los países vecinos asiáticos destacan China y la ASEAN (10), sobre todo en

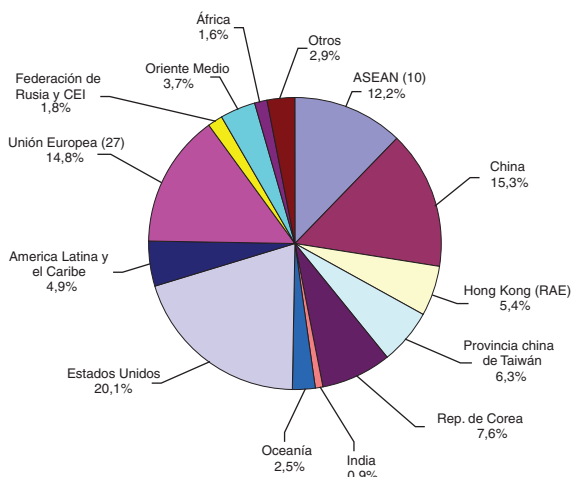
cuanto a las importaciones, que representan más del 20% y el 14% de las importaciones totales, respectivamente. Las importaciones del Japón provenientes de la ASEAN (10) superaron a las originadas en los Estados Unidos o la Unión Europea. América Latina y el Caribe sigue siendo un mercado relativamente reducido; su participación en las exportaciones del Japón es del 4,9%, y del 3,9% en el caso de las importaciones.

Gran parte de los productos que el Japón importa de sus vecinos asiáticos son maquinarias electrónicas y otras manufacturas de uso general. Esto se aprecia claramente no solo en sus importaciones de China y los países asiáticos de reciente industrialización (4) (provincia china de Taiwán, Región Administrativa Especial de Hong Kong, República de Corea y Singapur), sino también en su comercio con los miembros de la ASEAN (4). El único sector en el que América Latina y el Caribe tiene una fuerte presencia en las importaciones del Japón es el de los materiales crudos (véase el cuadro VI.13).

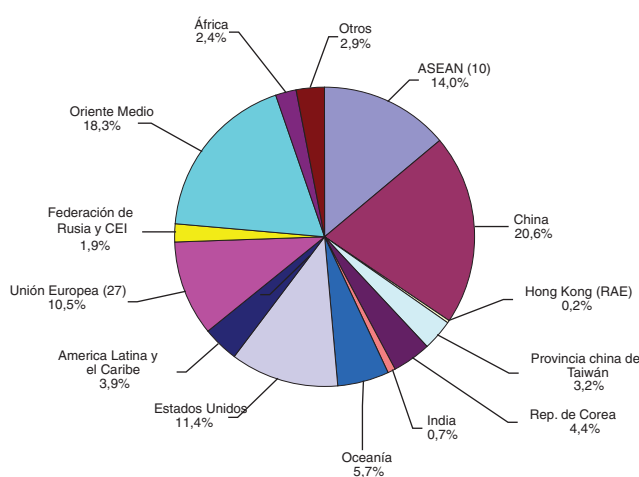
El papel del Japón como inversionista y receptor de IED en el exterior a nivel global es bastante limitado: de acuerdo con las estadísticas de la balanza de pagos, la IED japonesa en el exterior representó el 3,5% de la IED total mundial en 2006 (50.200 millones de dólares), mientras que los flujos de IED hacia el país registraron un ligero descenso (las salidas netas ascendieron a 6.800 millones de dólares). Sin embargo, Asia oriental y sudoriental son muy importantes como destino de este tipo de inversión japonesa. La participación de Asia en tanto que grupo, la Unión Europea (27) y los Estados Unidos en el acervo acumulado de IED del Japón a finales de 2006 fue del 24%, el 35% y el 26%, respectivamente.

Gráfico VI.8  
**JAPÓN: COMERCIO EXTERIOR EN 2007, POR PAÍSES Y REGIONES**  
 (En porcentajes)

## a) Exportaciones



## b) Importaciones



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de la Organización de Comercio Exterior de Japón (JETRO) [en línea] <http://www.jetro.go.jp>.

Cuadro VI.12  
**JAPÓN: COMERCIO E INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN EL EXTERIOR, POR PAÍSES Y REGIONES**

País/región	Comercio exterior (promedio anual 2004-2006)		IED en el exterior acumulada, fines de 2006 (sobre la base de la balanza de pagos, neta, en millones de dólares)	
	Participación en exportaciones (porcentajes)	Participación en importaciones (porcentajes)	Acervo a fines de 2006	Participación (porcentajes)
Asia	48,1	44,3	107 653	23,9
China	13,6	20,7	30 316	6,7
Países asiáticos de reciente industrialización <sup>a</sup>	24,0	9,9	39 042	8,7
Provincia china de Taiwán	7,2	3,6	6 328	1,4
República de Corea	7,8	4,8	10 669	2,4
Hong Kong (RAE)	6,0	0,3	7 776	1,7
Singapur	3,1	1,3	14 270	3,2
ASEAN (4) <sup>b</sup>	8,7	11,5	34 313	7,6
Tailandia	3,6	3,0	14 839	3,3
Indonesia	1,4	4,1	7 457	1,7
Malasia	2,1	2,9	7 763	1,7
Filipinas	1,5	1,5	4 253	0,9
ASEAN (10)	12,4	14,2	49 837	11,1
India	0,6	0,6	2 315	0,5
América Latina y el Caribe	4,3	3,2	39 291	8,7
Oceania	2,5	5,3	13 794	3,1
Oriente Medio	2,8	16,7	2 038	0,5
África	1,4	2,1	2 701	0,6
Estados Unidos	22,5	12,6	156 411	34,8
Unión Europea (25)	15,0	11,4	118 852	26,4
Otros	3,4	4,4	8 941	2,0
Total	100,0	100,0	449 680	100,0
Promedio del total anual (millones de dólares)	582 734	494 750	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de la Organización de Comercio Exterior de Japón (JETRO) [en línea] <http://www.jetro.go.jp>.

<sup>a</sup> Los países asiáticos de reciente industrialización incluyen a la provincia china de Taiwán, la Región Administrativa Especial de Hong Kong, la República de Corea y Singapur.

<sup>b</sup> La ASEAN (4) incluye Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia.



Cuadro VI.13  
**JAPÓN: IMPORTACIONES POR REGIONES Y SECTORES, PROMEDIO 2005-2007**  
 (En millones de dólares y porcentajes)

	Estados Unidos	Unión Europea (27)	Países asiáticos de reciente industrialización (4)	ASEAN (4)	China	América Latina y el Caribe	Otros	Millones de dólares	Mundo
Total	11,8	10,7	9,5	11,3	20,7	3,5	32,5	573 005,2	100,0
Alimentos y productos de consumo directos	23,8	10,7	4,9	8,8	16,1	9,0	26,6	49 764,7	100,0
Suministros industriales	5,7	7,3	5,8	12,0	7,6	4,7	56,8	283 654,6	100,0
Materiales crudos	7,9	5,2	3,5	20,5	4,2	24,2	34,6	36 392,8	100,0
Combustibles minerales	0,7	0,1	2,6	11,4	1,9	0,2	83,1	154 902,9	100,0
Productos químicos industriales	20,5	33,9	11,9	5,9	12,9	4,2	10,6	40 895,2	100,0
Metales	5,3	7,3	15,1	4,2	14,6	7,5	46,1	25 508,9	100,0
Textiles	5,1	12,9	13,0	10,4	49,3	0,5	8,8	4 751,9	100,0
Bienes de capital	21,4	12,8	19,0	12,8	29,7	1,1	3,3	144 328,6	100,0
Maquinaria no eléctrica	20,0	14,6	13,6	10,5	37,2	1,0	3,0	53 908,3	100,0
Equipo eléctrico	17,3	8,7	25,2	16,3	28,2	1,0	3,4	65 924,3	100,0
Equipo de transporte	46,9	21,0	6,3	9,3	11,2	1,1	4,1	11 417,7	100,0
Bienes de consumo perecederos	9,6	14,4	2,0	3,3	65,5	0,3	5,0	38 411,7	100,0
Productos textiles	1,1	6,9	1,8	3,3	81,3	0,3	5,4	24 562,2	100,0
Bienes de consumo no perecederos	7,0	22,9	8,0	9,9	43,2	1,1	7,9	43 319,4	100,0
Equipo doméstico	5,3	26,0	7,6	4,9	52,6	0,5	3,0	1 452,9	100,0
Equipos eléctricos de uso doméstico	1,6	3,7	4,2	26,1	63,2	0,4	0,7	7 209,5	100,0
Vehículos de pasajeros	7,1	76,9	0,5	0,8	0,2	2,3	12,3	7 811,3	100,0
Motocicletas y bicicletas	12,5	11,1	18,1	5,5	51,7	0,1	1,0	1 473,0	100,0
Juguetes e instrumentos musicales	6,4	5,1	4,7	4,6	77,8	0,1	1,3	6 437,5	100,0
Otros	16,9	10,0	28,9	16,4	15,8	1,1	10,9	13 526,2	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de la Organización de Comercio Exterior de Japón (JETRO) [en línea] <http://www.jetro.go.jp>.

■ Superior al 20%.  
 ■ Superior al 10% pero inferior al 20%.

Entre los países asiáticos, la ASEAN (10) en tanto que grupo fue el mayor receptor con una participación del 11%. En 2006, más del 34% de las salidas de IED del Japón se dirigieron a Asia, desglosándose de la siguiente manera: China (12,3%), Hong Kong (RAE) (7,8%), Malasia (5,9%), Tailandia (4,0%), República de Corea (3,0%), provincia china de Taiwán (3,0%), Indonesia (1,5%) e India (1,0%). La participación combinada de Asia en la IED del Japón en el exterior en 2006 fue superior a la de los Estados Unidos (18,5%) o alcanzó un nivel similar a la de la Unión Europea (35,7%). El Japón realizó inversiones en América Latina y el Caribe por valor de 2.500 millones de dólares, lo que supone una considerable disminución si se compara con el año anterior (JETRO, 2007).

Considerando la inversión por sectores, la maquinaria electrónica (14,0%), los equipos de transporte (17,1%), la maquinaria de precisión (2,8%), y los productos químicos y farmacéuticos (8,8%) fueron los segmentos más favorecidos del sector manufacturero. En términos de acervo acumulado durante el período 1989-2004, la IED del Japón en Asia se concentró en el sector manufacturero, que representó el 66% del total de

proyectos de inversión y el 59% del valor invertido. Los sectores no manufactureros absorbieron menos del 40% en términos de número de proyectos y valor de inversión. Los sectores predominantes en la industria manufacturera fueron los equipos eléctricos y de transporte, en los que se registraron niveles elevados de comercio intraindustrial e intraempresarial. Los tres sectores de servicios (comercio, finanzas y seguros, y servicios) fueron también receptores importantes. Los sectores relacionados con los recursos naturales (la agricultura y silvicultura, la pesca y la minería) recibieron aproximadamente el 10% del total. Debido a la importancia de Asia como destino, por un lado, y del sector manufacturero, por el otro, ese sector desempeña un papel fundamental como centro de integración económica clave para el Japón en Asia y el Pacífico.

No obstante, las salidas de IED del Japón hacia América Latina y el Caribe contrastan claramente con el caso de Asia antes mencionado (CEPAL, 2008). La participación del sector manufacturero en la IED del Japón en el exterior fue solo del 14%, y aproximadamente el 5% del valor total invertido correspondió al sector del transporte. La participación combinada de los dos

subsectores más fuertes en Asia (la electricidad y la electrónica, y los equipos de transporte), representó solo el 7%. Por sectores, el principal receptor fue el sector de las finanzas y los seguros, que absorbió aproximadamente el 47% de la IED total del Japón en el exterior, seguido del transporte, que recibió un 25%. Sorprende el hecho de que las industrias basadas en recursos naturales, con la excepción de la minería, no fueran grandes receptoras de la IED del Japón. De hecho, en términos de valor de inversión, Asia recibió más en cada uno de los tres subsectores basados en recursos naturales que América Latina durante el período de 15 años considerado.

Según un reciente estudio del Ministerio de Economía, Comercio e Industria del Japón (METI), en 2006 unas 16.000 filiales japonesas operaban en el extranjero en una amplia gama de industrias que no incluían el sector financiero y de seguros o el sector inmobiliario (véase el cuadro VI.14). Aproximadamente el 58% de estas filiales (9.174 empresas) se ubicaba en Asia, y el 20% de estas en China. El 13% tenía operaciones en los tres países de reciente industrialización (provincia china de Taiwán, República de Corea y Singapur) y el 17% en la ASEAN (4). Las cifras correspondientes a América del Norte y la

Unión Europea fueron muy inferiores, situándose en el 18% y el 14% del total, respectivamente. En esa misma fecha unas 800 filiales de empresas japonesas operaban en América Latina y el Caribe, sobre todo en el Brasil, México y la Argentina, con una participación del 5% en el total mundial, un porcentaje inferior al de Singapur.

Analizadas por industria, alrededor del 50% de las filiales japonesas se dedicaba a actividades relacionadas con el sector manufacturero. Los tres sectores principales eran los de productos químicos, los equipos de comunicación y los equipos de transporte, seguidos de la maquinaria general y la maquinaria eléctrica, cuyas bases de producción estaban ubicadas principalmente en Asia. En América Latina y el Caribe, unas 570 filiales operaban en el sector no manufacturero, principalmente en actividades vinculadas al transporte y el comercio mayorista, y unas 250 en el sector manufacturero, 70 de ellas dedicadas a la producción de equipos de transporte. El número de filiales que operaban en sectores vinculados a los recursos naturales era relativamente pequeño. La sorprendente presencia del Japón en el sector de la maquinaria de Asia refleja la floreciente y compleja red de cadenas de suministro que se ha ido forjando en esa región.

Cuadro VI.14  
JAPÓN: NÚMERO DE FILIALES, POR PAÍSES Y REGIONES, 2006  
(Número de empresas)

	Mundo	Estados Unidos	Unión Europea	América Latina y el Caribe	Brasil	México	Asia	China	Países de reciente industrialización (3) <sup>a</sup>	ASEAN (4) <sup>b</sup>
Total	15 850	2 623	2 258	823	194	140	9 174	3 139	2 044	2 715
Sector manufacturero	8 048	1 221	835	251	107	81	5 449	2 156	959	1 761
Alimentos	393	79	25	17	8	2	246	125	21	78
Textiles	399	17	19	14	8	1	347	216	18	82
Madera y pulpa	144	11	10	5	3	...	84	37	3	36
Productos químicos	1 089	180	151	23	7	6	704	237	194	216
Petróleo y carbón	35	6	3	2	2	...	19	6	6	6
Hierro y acero	203	44	8	10	5	1	135	51	18	58
Metales no ferrosos	221	28	10	3	3	...	175	55	26	77
Maquinaria general	848	133	124	33	12	12	527	234	113	136
Maquinaria eléctrica	665	83	69	14	6	5	484	223	94	119
Equipos de comunicaciones	1 183	140	121	36	12	17	866	293	175	280
Equipos de transporte	1 375	305	157	69	28	28	771	258	96	335
Maquinaria de precisión	273	39	44	8	6	2	174	70	36	31
Otros productos del sector manufacturero	1 220	156	94	17	7	7	917	351	159	307
Sector no manufacturero	7 802	1 402	1 423	572	87	59	3 725	983	1 085	954
Agricultura y silvicultura	114	13	10	22	7	...	37	9	4	18
Minería	142	21	21	21	4	1	19	4	3	10
Construcción	269	28	14	7	5	1	205	33	35	117
Comunicaciones	385	94	47	9	5	...	218	107	48	39
Transporte	1 006	100	155	190	9	8	496	148	119	149
Comercio mayorista	3 763	669	796	160	41	33	1 812	449	604	354
Comercio minorista	503	91	125	11	2	3	229	52	86	50
Servicios	939	187	142	49	9	6	494	136	130	152
Otros productos y servicios del sector no manufacturero	681	199	113	103	5	7	215	45	56	65

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Ministerio de Economía, Comercio e Industria de Japón (METI), "kaigai jigyo katsudo kihon chosa" [Estudio básico (tendencias) de actividades comerciales en el extranjero] N° 36, 2007.

<sup>a</sup> Los países de reciente industrialización (3) incluyen a la provincia china de Taiwán, la República de Corea y Singapur.

<sup>b</sup> La ASEAN (4) incluye a Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia.

La IED del Japón en el exterior se concentró en los países de la ASEAN en 1990. Posteriormente se dirigió hacia China y ahora está volviendo a otros países asiáticos. El centro de gravedad de la IED del Japón en el exterior sigue estando en los Estados Unidos, Asia y la Unión Europea. El desempeño de las filiales japonesas en Asia es especialmente notable en términos de número de empresas, ventas, beneficios y número de empleados. La tasa de rentabilidad de la IED del Japón en América Latina y el Caribe es excepcionalmente buena, aunque representa un pequeño porcentaje del total mundial en términos de número de empresas, empleados y ventas. Casi el 13% de las rentas totales de las filiales japonesas en el extranjero se origina en América Latina y el Caribe. China no ha sido necesariamente el centro de rentas y ventas de las multinacionales japonesas (CEPAL, 2008).

Otra característica de las empresas japonesas en el extranjero es su fuerte orientación a la exportación, sobre todo en las bases de producción manufacturera en los países asiáticos. Más del 90% de las ventas totales realizadas por filiales que operan en los Estados Unidos corresponden a mercados locales, mientras que en Europa, junto con las ventas internas, un alto porcentaje se exporta a terceros países. En el caso de los países asiáticos, las ventas a terceros mercados combinadas con las ventas al Japón (importaciones revertidas) representan el 50% de las ventas totales. Por lo general, las empresas japonesas en Asia tratan de obtener beneficios a través de las ventas internas, las exportaciones y las importaciones revertidas. En cambio, los demás países no asiáticos, entre los que se incluyen los de América Latina y el Caribe, muestran una escasa orientación a la exportación. En las cuatro categorías industriales, es decir, maquinaria industrial, maquinaria eléctrica, equipos de transporte e instrumentos de precisión, se observa una orientación a la exportación considerablemente superior, sobre todo en la ASEAN y China, donde se registran altos coeficientes de comercio intraindustrial y intraempresarial.

En definitiva, Asia y el Pacífico se ha convertido en una región sumamente importante en el proceso de transnacionalización de las empresas japonesas, ya que ha pasado a ser su mayor mercado en términos de comercio e IED, sobre todo en el sector manufacturero. Esta región ofrece una dotación de factores que permite a las empresas japonesas ser competitivas y rentables a nivel internacional. La estrategia corporativa de estas empresas en Asia y el Pacífico es distinta a la adoptada en otras regiones. Asia y el Pacífico, incluida China, ofrece al Japón una útil plataforma de exportación hacia terceros países dentro y fuera de esa región.

## b) El caso de China

La IED que China ha recibido de las tres principales fuentes —la ASEAN, el Japón y la República de Corea—

aumentó de manera notoria, sobre todo a partir de la adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio en 2001. En promedio, esas tres fuentes representaron alrededor de un 20% del total de IED en 2002 y 2007, una cifra nada despreciable dado que: i) alrededor del 6% y el 7% de la IED total durante el período se atribuyeron a los Estados Unidos y la Unión Europea, respectivamente; ii) el porcentaje correspondiente a la provincia china de Taiwán fue del 4,5%, y iii) casi un 33% de la IED que ingresa a China proviene de la Región Administrativa Especial de Hong Kong por triangulación. De hecho, los países de la ASEAN constituyen una importante fuente de IED para China, aunque la mayor parte de las corrientes de IED que se destinan a este país se origina en Singapur (entre 2.000 y 3.000 millones de dólares al año). Los actores que más han contribuido a la transformación de China en el tercer receptor de IED a nivel mundial en los últimos años han sido los Estados Unidos y Alemania, seguido de los países vecinos asiáticos (véase el cuadro VI.15).

Las corrientes de IED que llegan a China desde América Latina y el Caribe son muy pequeñas, con la excepción de la gran cantidad de IED proveniente de las Islas Caimán y las Islas Vírgenes. Según la Economist Intelligence Unit (EIU, 2008), los ocho países latinoamericanos estudiados representan menos del 0,1% de la IED dirigida a China en los últimos años, con un monto total de entre 70 y 80 millones de dólares anuales. La Argentina, el Brasil, Chile y México son los países de América Latina que más invierten en China. Colombia, el Perú y la República Bolivariana de Venezuela también invierten en este país, aunque de manera más esporádica y en menor escala.

Las empresas de capital extranjero son las principales impulsoras del comercio exterior de China y han desplazado rápidamente a las empresas públicas y sociedades colectivas (véase el gráfico VI.9). En 2007, esas empresas realizaron exportaciones por valor de 696.000 millones de dólares, el equivalente al 57% de las exportaciones totales, e importaciones por valor de 559.000 millones de dólares, casi el 59% de las importaciones totales (Ministerio de Comercio de China, s/f). Según la información detallada correspondiente a 2006, los productos fabricados por empresas de capital extranjero de 10 países asiáticos seleccionados representaron el 45% del total de las exportaciones de las empresas de capital extranjero de China y el 62% de sus importaciones (véase el gráfico VI.10). Como contrapartida, las empresas de capital extranjero de origen estadounidense o europeo representaron el 24% y el 18% del total de las exportaciones de las empresas de capital extranjero de China, respectivamente. Las empresas de capital extranjero de la Región Administrativa Especial de Hong Kong fueron las principales empresas de este tipo exportadoras de China, ya que se les atribuye un

20% del total de exportaciones de esas empresas. Las exportaciones realizadas por empresas de origen japonés establecidas en China fueron superiores a 61.000 millones de dólares; a estas siguieron las de la República de Corea (25.000 millones de dólares) y las de la provincia china de Taiwán (14.000 millones de dólares). A las empresas originarias de los cinco países de la ASEAN (Filipinas,

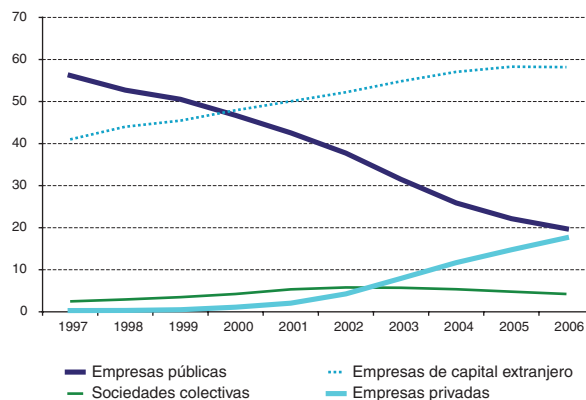
Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia) se atribuyeron exportaciones por 37.000 millones de dólares, lo que equivale al 6,5% del total exportado por las empresas de capital extranjero que operan en China. La contribución de las empresas de capital estadounidense y europeo a las exportaciones de China es bastante baja en comparación con la de sus competidoras asiáticas.

Cuadro VI.15  
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN CHINA (SECTORES NO FINANCIEROS), PROMEDIO 2002-2007  
(En millones de dólares y porcentajes)

País/región	2002	2003	2004	2005	2006	2007	Promedio 2002-2007	Participación
Total	52 742,9	53 504,7	60 630,0	60 324,7	65 821,0	74 767,8	61 298,50	100,0
10 economías asiáticas	32 411,2	33 889,8	37 271,2	35 336,3	36 279,4	41 383,4	36 095,21	58,9
Hong Kong (RAE)	17 860,9	17 700,1	18 998,3	17 948,8	21 307,2	27 703,4	20 253,12	33,0
Indonesia	121,6	150,1	104,5	86,8	106,9	134,4	117,39	0,2
Japón	4 190,1	5 054,2	5 451,6	6 529,8	4 759,4	3 589,2	4 929,04	8,0
Macao (RAE)	468,4	416,6	546,4	600,5	677,7	637,0	557,76	0,9
Malasia	367,9	251,0	385,0	361,4	45,1	397,3	301,28	0,5
Filipinas	186,0	220,0	233,2	188,9	14,2	195,3	172,95	0,3
Singapur	2 337,2	2 058,4	2 008,1	2 204,3	2 463,0	3 184,6	2 375,94	3,9
Rep. de Corea	2 720,7	4 488,5	6 247,9	5 168,3	3 993,2	3 678,3	4 382,83	7,1
Tailandia	187,7	173,5	178,7	95,9	148,6	89,5	145,65	0,2
Provincia china de Taiwán	3 970,6	3 377,2	3 117,5	2 151,7	2 229,9	1 774,4	2 770,23	4,5
Unión Europea	3 191,8	3 930,3	4 239,0	5 193,8	5 439,5	3 838,4	4 305,46	7,0
Alemania	928,0	857,0	1 058,5	1 530,0	2 003,0	734,0	1 185,07	1,9
América del Norte	6 011,9	4 762,0	4 554,8	3 515,4	3 441,7	3 012,8	4 216,44	6,9
Estados Unidos	5 423,9	4 198,5	3 941,0	3 061,2	3 000,0	2 616,2	3 706,80	6,0
Puertos francos seleccionados	8 176,4	7 628,7	9 901,7	13 237,8	16 534,3	22 625,6	13 017,43	21,2
Islas Caimán	1 179,5	866,0	042,6	1 947,5	2 131,8	2 570,8	1 789,71	2,9
Islas Vírgenes	6 117,4	5 777,0	6 730,3	9 021,7	11 677,3	16 552,4	9 312,67	15,2
Samoa Occidental	879,5	985,7	128,9	1 360,8	1 619,8	2 169,9	1 357,42	2,2
Otros	8 963,5	8 055,9	9 218,0	6 556,8	7 567,9	6 920,5	7 880,40	12,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales del Ministerio de Comercio de China, "Invest in China" [en línea] <http://www.fdi.gov.cn>

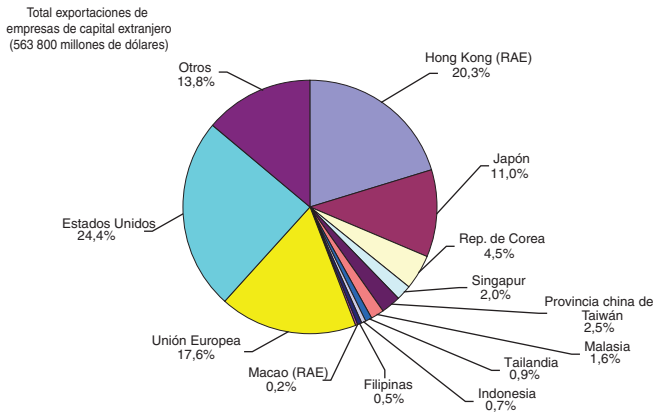
Gráfico VI.9  
CHINA: EXPORTACIONES POR TIPO DE EMPRESA, 1997-2006  
(En porcentajes)



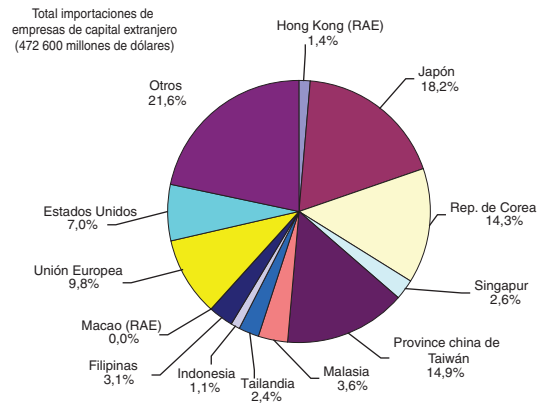
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales del Ministerio de Comercio de China, "Invest in China" [en línea] <http://www.fdi.gov.cn>

Gráfico VI.10  
**CHINA: IMPORTACIONES Y EXPORTACIONES POR EMPRESAS DE PROPIEDAD EXTRANJERA, 2006**  
 (En millones de dólares y porcentajes)

## a) Exportaciones



## b) Importaciones



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales del Ministerio de Comercio de China, "Invest in China" [en línea] <http://www.fdi.gov.cn>.

Al mismo tiempo, la presencia de las empresas de origen asiático es un factor determinante en la orientación importadora de China. Las empresas de los 10 países asiáticos seleccionados importaron 291.000 millones de dólares en 2006, equivalentes al 62% de las importaciones totales de las empresas de propiedad extranjera en China (véase el gráfico VI.10). La participación de las empresas de los Estados Unidos y la Unión Europea fue solo del 7% y el 10%, respectivamente. Las empresas predominantes en las importaciones de este tipo en China son de origen japonés, coreano, taiwanés, malasio, filipino, tailandés y singapurense. Estas empresas importan gran cantidad de componentes e insumos desde las casas matrices de sus países de origen, lo que refleja el alto nivel del comercio intraindustrial mencionado anteriormente.

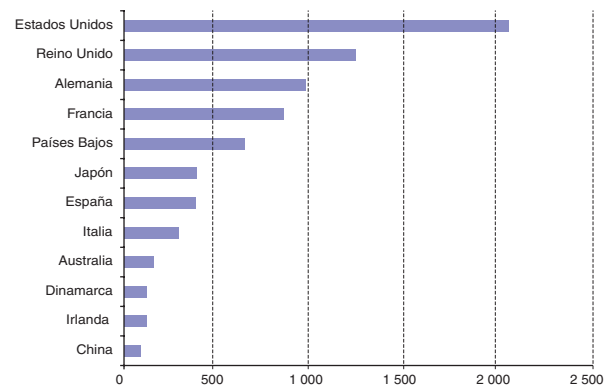
Si bien China ha sido uno de los principales receptores netos de IED durante las dos últimas décadas, recientemente ha empezado a invertir en el extranjero. De hecho, es la sexta mayor fuente de IED en el exterior de los países en desarrollo. A finales de 2006, el acervo de las empresas chinas no financieras en el extranjero ascendía a 75.000 millones de dólares, de los cuales 17.000 millones se invirtieron en 2006 (véase el cuadro VI.16). Pese a su papel relativamente pequeño, China se está convirtiendo en uno de los principales inversores de los países desarrollados y en desarrollo, con inversiones comparables a las de la República de Corea (véase el gráfico VI.11). Según las autoridades chinas, las empresas de capital extranjero registraron un volumen de ventas internas de 274.600 millones de dólares, pagaron un total de 2.820 millones de dólares en concepto de impuestos en el extranjero, y dieron empleo a 630.000 personas (incluidos 268.000 trabajadores locales extranjeros).

Cuadro VI.16  
**INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA DE CHINA EN EL EXTERIOR, SALIDAS Y ACERVO, 2006**  
 (En miles de millones de dólares y porcentajes)

Indicador	Salidas		Acervo	
	Monto	Porcentaje	Monto	Porcentaje
Total	21,16	100,0	90,63	100,0
Inversión directa no financiera en el exterior	17,63	83,3	75,02	82,8
Inversión directa financiera en el exterior	3,53	16,7	15,61	17,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales del Ministerio de Comercio de China, 2006 *Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment*.

Gráfico VI.11  
**ACERVO DE LA IED DE CHINA EN EL EXTERIOR EN COMPARACIÓN CON LOS PAÍSES DESARROLLADOS, 2006**  
 (En miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales del Ministerio de Comercio de China, 2006 *Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment*.



Por destino, casi el 90% de la IED no financiera en el exterior se ha dirigido a las economías de América Latina y el Caribe y Asia (véase el cuadro VI.17). De las salidas de IED no financiera de China en 2006, que alcanzaron un valor de 17.600 millones de dólares, América Latina y el Caribe recibió 8.500 millones de dólares (48%) que se dirigieron principalmente a las Islas Caimán y las Islas Vírgenes Británicas. Asia recibió 7.700 millones de dólares (43,4%), principalmente en Arabia Saudita, Indonesia, Irán, Kazajstán, Mongolia, la Región Administrativa Especial de Hong Kong, la República Democrática Popular Lao, Singapur y Viet Nam. Basándose en el acervo a finales de 2006, la Argentina, el Brasil y México figuran entre los principales receptores de la IED de China en el exterior, junto con varios países asiáticos como Malasia, la República de Corea y Singapur.

Cuadro VI.17  
**DESTINOS DE LA IED DE CHINA**  
(En miles de millones de dólares)

Clasificación	País/región	Miles de millones de dólares
1	Hong Kong (RAE)	42,27
2	Islas Caimán	14,09
3	Islas Vírgenes Británicas	4,75
4	Estados Unidos	1,24
5	República de Corea	0,95
6	Federación de Rusia	0,93
7	Australia	0,79
8	Macao (RAE)	0,61
9	Sudán	0,50
10	Alemania	0,47
11	Singapur	0,47
12	Mongolia	0,32
13	Kazajstán	0,28
14	Arabia Saudita	0,27
15	Zambia	0,27
16	Viet Nam	0,25
17	Argelia	0,25
18	Tailandia	0,23
19	Indonesia	0,23
20	Japón	0,22

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales del Ministerio de Comercio de China, *2006 Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment*.

Pese a las elevadas expectativas por parte de los países de América Latina y el Caribe, las inversiones chinas tardan en materializarse, aunque un número significativo de grandes empresas chinas han empezado a operar en varios países de la región (véase el cuadro VI.18). Estas empresas no solo están presentes en los sectores relacionados con los recursos naturales sino también en el sector manufacturero. Los tres principales

factores que han propiciado la IED de China en América Latina en las últimas décadas han sido el acceso a los recursos naturales, la expansión en los mercados extranjeros (búsqueda de mercados) y la mejora de la eficiencia de la producción y la administración (búsqueda de eficiencia). En la región ha invertido un creciente número de grandes empresas públicas que operan en los sectores de los recursos naturales y las manufacturas y que fueron clasificadas por el Ministerio de Comercio de China en 2006 como las 30 empresas más grandes de China en términos de acervo de IED en el exterior.

En el sector de las manufacturas, las industrias chinas, incluidas las de los textiles, el papel, los automóviles, la electrónica, la tecnología de la información y las telecomunicaciones, han elegido México o los países miembros del MERCOSUR para establecer su primera base de producción en América Latina. Por un lado, la entrada en México, el Brasil, el Uruguay y la Argentina se considera un primer paso para ingresar y expandirse en los dinámicos mercados abarcados por acuerdos comerciales como el TLCAN y los del MERCOSUR. Por el otro, México puede facilitar el acceso no solo a los Estados Unidos sino también a los países de Centroamérica y el Caribe. Además, la producción en el MERCOSUR puede facilitar el acceso a otros países latinoamericanos.

América Latina ha atraído de manera creciente la IED de China en los sectores de los automóviles, la electrónica y las telecomunicaciones. Las empresas de automóviles de China están estableciendo bases de producción en América Latina con miras a reducir los costos de producción y adquirir nuevos mercados, ante la fuerte competencia de las empresas extranjeras en los mercados internos y la continua apreciación del yuan. En el sector de la electrónica, existen tres factores coadyuvantes: i) la demanda interna ha sido débil y los beneficios han disminuido debido a la competencia interna, por lo que las empresas electrónicas chinas están buscando nuevos mercados en América Latina donde está surgiendo una amplia clase media; ii) la mayoría de los casos de antidumping relacionados con productos chinos en la región se refieren a productos de línea blanca, y el establecimiento de una base de producción en la región puede ayudar a las empresas chinas a atenuar esos conflictos comerciales, y iii) las empresas chinas no tienen actualmente capacidad para establecer bases de producción en países desarrollados, por lo que América Latina y África han pasado a ser destinos importantes de la IED de China.

Cuadro VI.18  
PRINCIPALES EMPRESAS CHINAS QUE OPERAN O HAN INVERTIDO EN AMÉRICA LATINA

Sector	Recursos naturales										Manufacturas										
	Petróleo y gas					Minería					Pesca					Silvicultura		Agricultura			Servicios
Inversor	China National Petroleum Corporation	China Petrochemical Corporation	China National Offshore Oil Corporation	Sinochem Corporation	China Minmetals Corporation	Shanghai Baosteel Group	Sinosteel Corporation	China Non-ferrous Metal Mining & Construction Group	Shougang Group	Yankuang Group (Coal)	China Metallurgical Group Corporation	China National Fisheries Corp.	Shandong Zhonglu Oceanic Fisheries Company Limited	Shanghai Fisheries General Corp.	Anxin Floors Co. Ltd.	Xintian SA	China Shipping Group	China Ocean Shipping Group			
Argentina	✓				✓						✓	✓									
Bolivia					✓																
Brasil		✓				✓								✓							
Chile					✓																
Colombia		✓																			
Cuba				✓											✓						
Ecuador	✓			✓																	
México	✓																				
Perú	✓							✓													
Venezuela (Rep. Bol. de)	✓																				
Uruguay									✓												
Sector	Construcción	Textiles	Papel y pulpa	Motocicletas	Automóviles	Telecomunicaciones	Electrónica	TI													
Inversor	Sichuan Railway Corporation	Sinatex SA	Rotomex Yuncheng SA	Jin Ling	China Jialing Industrial Co.	Nanjing Jincheng Automovil. S.A.	Chery	Faw	Zonda	Geely	Huawei Technologies	TTE (TCL Thomson)	Beiyang Electronic S.A.	SVA	Hisense	Chunlian	Gree	Lenovo			
Argentina						S					S	S	S	S							
Bolivia											S	S									
Brasil											S	S									
Chile											S	S									
Colombia											S	S									
Cuba											S	S									
Ecuador											S	S									
México		✓									S	S									
Perú											S	S									
Venezuela (Rep. Bol. de)	✓										S	S									
Uruguay								M			S	S									

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales del Ministerio de Comercio de China.

**Nota:** M indica inversión en el establecimiento de una empresa de manufacturas.

M\* indica inversión autorizada pero no realizada.

S indica servicios.

El color gris indica que la empresa es una de las 30 principales empresas chinas en términos de IED en el exterior según la clasificación del Ministerio de Comercio de China.

### c) El caso de la República de Corea

Tras el estancamiento que siguió a la crisis financiera asiática, la IED de la República de Corea volvió a repuntar y a junio de 2007 la IED acumulada superaba los 82.000 millones de dólares y abarcaba más de 120.000 proyectos en todo el mundo ([www.koreaexim.go.kr](http://www.koreaexim.go.kr)). La participación de Asia en la IED de la República de Corea fue del 72% en términos de proyectos emprendidos y del 49% en términos de valor. Estas cifras superan por un amplio margen la participación de los Estados Unidos o de la Unión Europea. Además de China, los principales receptores de IED de la República de Corea en Asia son los países de la ASEAN (10), incluidos varios países en desarrollo como Viet Nam e Indonesia que se han convertido en importantes destinos. El Japón y la provincia china de Taiwán recibieron un porcentaje de IED de la República de Corea relativamente más pequeño. América Latina y el Caribe recibió más del 7% del total (6.700 millones de dólares) y su participación en proyectos fue del 2,5% (más de 3.000 proyectos).

China ocupa un lugar predominante entre los destinos de la IED de la República de Corea, tanto en términos de número de proyectos como de volumen de inversiones realizadas. Los datos oficiales del país muestran que a marzo de 2008 China había absorbido aproximadamente 65.000 proyectos (50% del total), y que el volumen de inversiones realizadas ascendía a 23.000 millones de dólares, el 24%

del total invertido. El hecho de que la cantidad de inversión coreana en China por empresa sea relativamente pequeña es un buen indicador del importante papel desempeñado por los inversionistas de las pymes coreanas en China.

La IED neta acumulada por la República de Corea en el exterior a marzo de 2008 muestra la posición dominante del sector manufacturero con un 48% del total, seguido del comercio mayorista y minorista (17%), la minería (9%) y otros sectores incluidos los servicios (25%). Las empresas del sector manufacturero han sido la fuerza motriz de la IED de la República de Corea en el exterior, cuyo principal objetivo es servir de respaldo a las instalaciones de producción en el extranjero y asegurar mercados para las ventas (Yoon, 2007).

En términos de países, los paraísos fiscales como las Bermudas, las Islas Caimán y las Islas Vírgenes Británicas han sido los principales receptores de la IED de la República de Corea en la región, y a ellos se ha dirigido casi la mitad del acervo de la IED coreana en América Latina y el Caribe. Además de esos países, el Brasil (13%), México (9%) y el Perú (9%) han sido también importantes receptores de la IED de la República de Corea en la región (véase el cuadro VI.19). A marzo de 2008, cinco países de Centroamérica (Honduras, Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Nicaragua, por ese orden) recibieron casi el 5% de la IED total de la República de Corea en la región, por valor de 300.000 millones de dólares (Ex-Im Bank of Korea, s/f).

Cuadro VI.19  
**INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA DE LA REPÚBLICA DE COREA A ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA,  
 POR SECTOR, MONTO ACUMULADO, 2004-2007**  
 (En miles de dólares)

	Manufacturas	Comercio mayorista y minorista	Recursos naturales	Construcción	Otros servicios	Total
Argentina	771	500	7 109	0	0	8 380
Honduras	20 941	0	0	0	0	20 941
Colombia	247	26 725	0	0	0	26 972
Guatemala	17 676	0	0	17 059	0	34 735
Chile	5 927	35 895	0	508	0	42 330
Panamá	2 000	86 975	0	4	173 700	262 679
Perú	950	17 000	254 422	235	0	272 607
México	145 187	128 657	0	2 144	1 123	277 111
Brasil	290 679	33 567	210 015	2 450	33 184	569 895

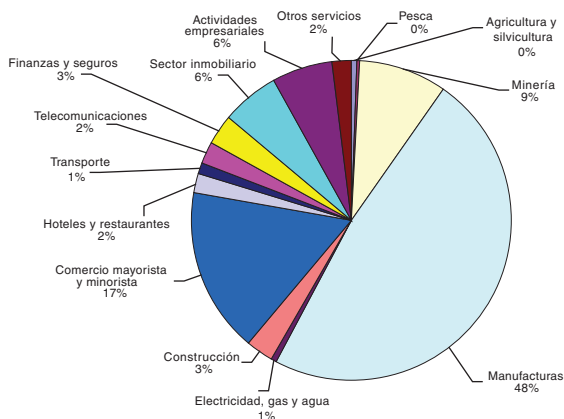
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Export-Import Bank of Korea [en línea] <http://www.koreaexim.go.kr>.

En términos de sectores, las entradas de IED de la República de Corea en América Latina y el Caribe se concentran en unas pocas industrias importantes: manufacturas (24%), minería (30%), agricultura y pesca (2%) y servicios y comercio (44%). El interés inicial en los recursos naturales fue dirigiéndose gradualmente a

las actividades manufactureras, sobre todo de productos electrónicos (38% de las empresas inversionistas), textiles y prendas de vestir (34%), hierro y acero, y petróleo, emprendidas por las grandes empresas coreanas, y las pymes coreanas han desempeñado un papel relativamente más importante en los sectores de los textiles y las prendas

de vestir en algunos países de la región (véase el cuadro VI.19). Por lo tanto, las inversiones coreanas en la región siguen estando limitadas a funciones relativamente sencillas como la de asegurar suministros de recursos naturales, aumentar el acceso a los mercados o establecer plataformas de exportación que emplean componentes importados para suministrar productos finales al mercado de los Estados Unidos (CEPAL, 2007a).

Gráfico VI.12  
ACERVO DE LA IED DE LA REPÚBLICA DE COREA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1980-MARZO DE 2008  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Export-Import Bank of Korea [en línea] <http://www.koreaexim.go.kr>.

Nota: Los datos de 1980 corresponden al total acumulado de 1968 a 1980.

En términos generales, la IED de la República de Corea hacia América Latina y el Caribe no parece ser muy útil como vehículo para transmitir a la región los buenos resultados industriales y tecnológicos de la economía coreana. Esta preocupación queda reflejada en una de las conclusiones de la Comisión México-Corea Siglo XXI (2005), en la que se indica lo siguiente: “[...] Dada la falta de integración de las cadenas productivas de México, sobre todo en el sector de la maquila, sería positivo que la República de Corea y México se comprometieran en la aplicación de un programa de apoyo para el desarrollo industrial en este último país. Indudablemente, este programa ofrecería beneficios a ambos países, ya que las exportaciones de México tendrían un mayor valor agregado nacional y las inversiones coreanas se beneficiarían con la disponibilidad de insumos más económicos, oportunos y de calidad mundial.” (CEPAL, 2007a). En ese sentido, cabe destacar que varios capítulos del Acuerdo de Asociación Económica entre México y Japón se refieren a la adopción de medidas de cooperación técnica para mejorar la capacidad industrial y la competitividad internacional de México, objetivos que no figuran normalmente en el acuerdo de libre comercio típico con los Estados Unidos.

En los años noventa, la principal motivación para que las grandes empresas de la República de Corea invirtieran en China era aprovechar el gran tamaño de ese mercado y ahorrar en los costos de la mano de obra, que estaban comenzando a aumentar en el país de origen. En la presente década, las pymes se están sumando a las grandes empresas para tratar de aprovechar el potencial que ofrece el mercado chino. El sector manufacturero es el mayor receptor de IED de la República de Corea, seguido del de la construcción. Dada la actual capacidad ociosa de la industria coreana, se sospecha que, tal como ha sucedido en el Japón, el auge de la IED hacia China puede estar generando un vacío industrial en el país de origen. Cabe destacar asimismo la participación relativamente elevada de la ASEAN (10) como destino de la IED de la República de Corea; casi el 13% del acervo de IED coreana en el exterior se ha dirigido a esos países asiáticos, sobre todo a Viet Nam e Indonesia, mucho más que al Japón o a la provincia china de Taiwán (Yoon, 2007).

#### d) El caso de la ASEAN

El comercio total entre los miembros de la ASEAN en 2006 —importaciones y exportaciones combinadas por valor de 352.000 millones de dólares— duplicó con creces el volumen de negocios del grupo con cada uno de sus dos socios comerciales más importantes, los Estados Unidos y el Japón (valorado, en cada caso, en 161.000 millones de dólares); estos dos socios compartieron el segundo puesto, con el 11,5% del comercio total de la ASEAN cada uno (véanse los gráficos VI.13a) y VI.13b)). Tanto desde el punto de vista de las importaciones como de las exportaciones, a esos tres interlocutores (ASEAN, el Japón y los Estados Unidos) siguieron la Unión Europea, China, la República de Corea, Australia y la India. El comercio dentro de la ASEAN, tanto en exportaciones como en importaciones, representó el 25% de las corrientes totales en 2006, superando las cifras registradas por varios esquemas de integración de América Latina y el Caribe (Secretaría de la ASEAN, s/f).

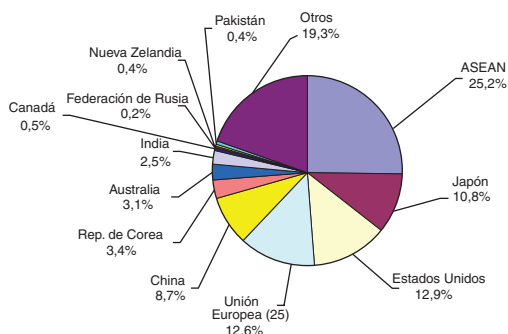
La tercera principal fuente de IED de la ASEAN (en términos de flujos) está integrada por los propios países de la ASEAN. El acervo acumulado de IED que ingresó a la agrupación en el período 2002-2006 alcanzó los 170.000 millones de dólares, de los cuales el 26% provenía de la Unión Europea, el 18% del Japón, el 11% de la propia ASEAN y el 8% de los Estados Unidos. Aparte de estos países, la República de Corea, la provincia china de Taiwán y China representaron el 2,0%, el 1,4% y el 1,3%, respectivamente, del total invertido durante el período. Las Islas Caimán (1,8%) y otros países no identificados de Centroamérica y América del Sur (2,3%) se cuentan entre los 10 principales

inversionistas extranjeros en la ASEAN (véanse los gráficos VI.13c) y VI.13d)). Además, el volumen de IED procedente de Australia y la India fue considerable durante este período, y ascendió a 1.400 millones de dólares y 295 millones de dólares, respectivamente. Al igual que en el caso de China, la IED recibida de

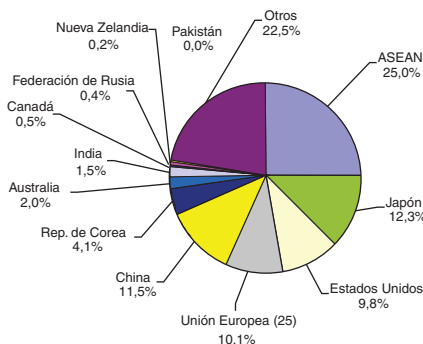
los países vecinos (dentro de la ASEAN) y del Japón, China y la República de Corea es una fuente importante para el financiamiento de proyectos empresariales (véase el sitio web de la ASEAN). Aproximadamente una tercera parte de la IED de la agrupación procede de la ASEAN+3.

Gráfico VI.13  
**COMERCIO E INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA DE LA ASEAN, POR REGIONES Y PAÍSES SELECCIONADOS, 2006**  
 (En porcentajes)

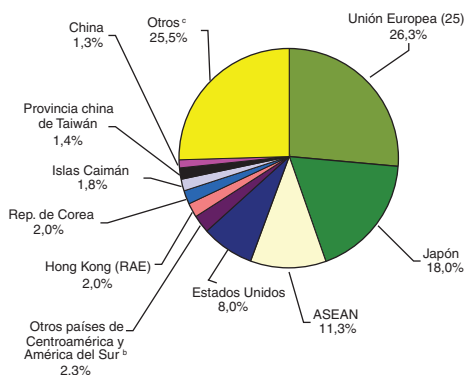
a) Exportaciones



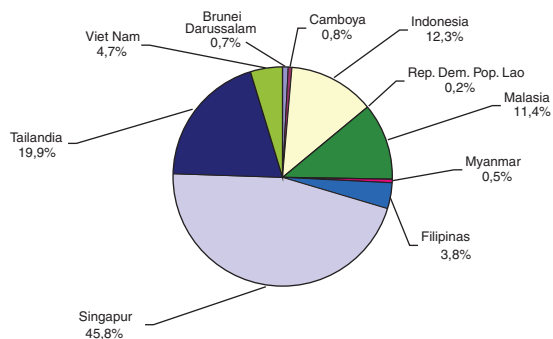
b) Importaciones



c) Principales 10 fuentes de afluencia de IED a la ASEAN, 2002-2006<sup>a</sup>



d) Afluencias de IED a la ASEAN, por país de la asociación, 2004-2006



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la secretaría de la ASEAN.

<sup>a</sup> Identificadas sobre la base de las afluencias de IED acumulada en el período 2002-2006.

<sup>b</sup> Incluye países de Centroamérica y América del Sur, distintos a la Argentina, el Brasil, México y Panamá.

<sup>c</sup> Incluye la afluencia de todos los demás países, incluida la Federación de Rusia, así como el total de beneficios reinvertidos en Filipinas (solo bancos locales) en el período 2002-2006.

Singapur y Tailandia son los principales países en cuanto a corrientes de IED entre los miembros de la ASEAN, seguidos a cierta distancia por Malasia e Indonesia. Los dos primeros países recibieron el 65% de las inversiones totales entre los miembros de la ASEAN

durante el período 2004-2006. Los principales sectores a los que se ha dirigido la inversión en los países de la ASEAN han sido los equipos de comunicaciones (23%), los alimentos y bebidas (18%), y el papel y los productos del papel (Hiratsuka, 2006).



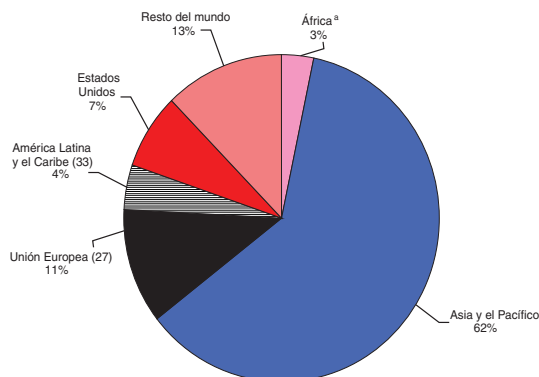
### 3. China como plataforma de exportación asiática

Durante las dos últimas décadas ha aumentado la participación de Asia y el Pacífico en las importaciones totales de China; en 2006 el 62% aproximadamente de sus importaciones se originaron en esta región. Las exportaciones de América Latina y el Caribe a China consisten principalmente en productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales, una canasta de exportación similar a la proveniente de África y el resto del mundo. En este sentido, América Latina y el Caribe compite directamente con otras regiones como proveedor de productos básicos y productos elaborados (véase el

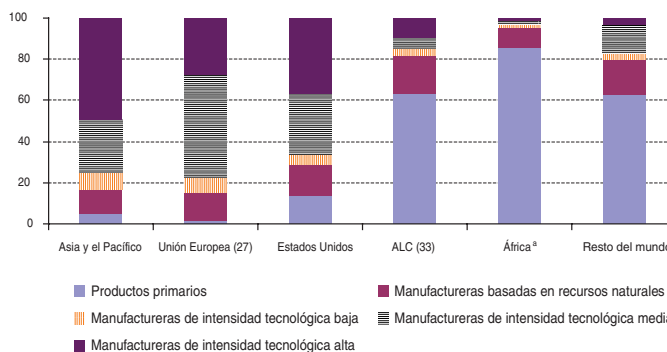
recuadro VI.1 para un análisis de la creciente competencia entre la región y África como exportadores de productos básicos y receptores de la inversión china en el exterior). En cambio, los Estados Unidos y los países de la Unión Europea exportan a este destino principalmente manufacturas de tecnología media y alta. La característica más destacada de la estructura de las importaciones de China es que Asia y el Pacífico, la principal fuente de las importaciones de China, exporta sobre todo manufacturas. Su participación en las importaciones chinas de manufacturas supera la de los Estados Unidos y la Unión Europea.

Gráfico VI.14  
IMPORTACIONES DE CHINA, POR REGIONES E INTENSIDAD TECNOLÓGICA, 2006  
(En porcentajes)

a) Por región



b) Por intensidad tecnológica y región



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de la base de datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

<sup>a</sup> África incluye a 54 países del continente africano.

Una característica importante del comercio intraasiático y el dinamismo de la inversión extranjera directa ha sido la irrupción de China como actor principal y uno de los centros de la economía mundial en torno al cual se está

realizando una amplia reorganización comercial en Asia. China se está convirtiendo en una plataforma de exportación de muchos países vecinos de Asia hacia los mercados de los Estados Unidos y Europa (CEPAL, 2007b).

Recuadro VI.1

**COMPETENCIA ABIERTA ENTRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y ÁFRICA COMO PROVEEDORES DE PRODUCTOS BÁSICOS EN CHINA Y RECEPTORES DE LA IED DE CHINA**

A diferencia de principios de la década de los noventa, cuando la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) dominó las relaciones de China con África, en la actualidad las relaciones de comercio e inversión son cada vez más importantes. De hecho, China, además de donante, se ha convertido en un importante mercado, financiador, inversor, contratista y constructor para África.

El comercio bilateral entre China y África ha crecido rápidamente: entre 2000 y 2007, las exportaciones de China a África se elevaron de 5.000 millones de dólares a 37.200 millones de dólares, y las importaciones procedentes de esa región pasaron de 5.600 millones de dólares a 36.300 millones de dólares. Durante ese mismo período, las exportaciones de China a América Latina y el Caribe, y las importaciones procedentes de esa región, ascendieron de 7.200 millones de dólares a 51.500 millones de dólares y de 5.400 millones de dólares a 51.100 millones de dólares, respectivamente. En 2007, la participación de África en el total de las importaciones chinas se situó en el 4% mientras que la de América Latina y el Caribe fue del 6%. China es el tercer socio comercial más importante de África tras los Estados Unidos y la Unión Europea. Gracias al auge de las exportaciones de productos básicos, los términos del intercambio con China mejoraron entre un 80% y un 90% durante la presente década. Aunque América Latina sigue manteniendo su posición relativa como uno de los grandes proveedores de productos básicos a China, África va acortando rápidamente las distancias.

La estructura del comercio de China con África es bastante similar a la del comercio con América Latina y el Caribe, si bien los productos primarios tienen una mayor

presencia en el canasto de exportaciones de África a China que en el de América Latina y el Caribe hacia ese país. África exporta a China principalmente petróleo crudo (el 71% del total de las importaciones de China procedieron de África en 2006), mineral y concentrados de hierro (3,2%), algodón en rama (2,8%), diamantes (2,7%), madera aserrada y tableros contrachapados (1,8%), platino (1,7%), mineral y concentrados de otros metales no ferrosos (1,3%), mineral y concentrados de cobre (1,0%) y cobre y aleaciones de cobre (0,8%). Estos diez productos representaron aproximadamente el 89% de las importaciones totales de China desde esa región en 2006. En tanto que exportadores de esos productos, el Brasil, Chile y el Perú son los principales competidores de los países africanos. América Latina y el Caribe compiten directamente con África como proveedores de esos productos en China.

En la esfera de los servicios, África se ha convertido en un mercado clave para las empresas constructoras y de ingeniería de China. Según las estadísticas oficiales de ese país, el valor de los "proyectos contratados", la "cooperación en mano de obra" y el "asesoramiento de diseño" en África alcanzó los 2.000 millones de dólares en 2001. En 2006, el volumen de mano de obra contratada ascendió a 9.500 millones de dólares, lo que representa el 31% de los proyectos de China contratados en el extranjero. El tráfico bidireccional de servicios está creciendo rápidamente en el sector del turismo. América Latina y el Caribe no ha sido un importante destino para las empresas de servicios de China.

La inversión china (IED y otras corrientes financieras), largamente esperada en América Latina y el Caribe, está dirigiéndose cada vez más a África. Según

las autoridades chinas, del acervo de IED no financiera de China en el exterior, valorado en 75.000 millones de dólares en 2006, 48.000 millones se dirigieron a Asia y 20.000 millones a América Latina y el Caribe. África recibió inversiones por 2.600 millones de dólares, es decir el 3,4%, dirigidas principalmente al Sudán, Zambia, Argelia, Nigeria, Sudáfrica, Egipto y la República Democrática del Congo. La IED china en África ha registrado un acusado aumento en los últimos años. Por ejemplo, en octubre de 2007 el Banco Industrial y Comercial de China decidió adquirir un 20% del Standard Bank Group of South Africa por 5.600 millones de dólares. Asimismo, China i) ha ampliado la lista de exportaciones africanas libres de aranceles; ii) ha otorgado créditos comerciales preferenciales y iii) ha creado un importante fondo para apoyar la IED de China en África. Estas dos últimas medidas para la promoción del comercio y la inversión se aplican a través del China Exim Bank, a través del cual el Gobierno chino desembolsa toda su ayuda extranjera, y del Banco de Desarrollo de China. En septiembre de 2007, el Exim Bank firmó un acuerdo para financiar mejoras de infraestructura en la República Democrática del Congo por un valor de 6.500 millones de dólares, e invertir 2.000 millones de dólares en la construcción y el acondicionamiento de minas, utilizando como garantía las reservas minerales. Un mes más tarde se firmó un acuerdo similar con el Banco de Desarrollo de China. Además, China ha ayudado a los países africanos a aliviar la carga de la deuda; en 2000-2002, canceló las obligaciones vencidas valoradas en 1.300 millones de dólares, y en 2006, anunció su intención de condonar aproximadamente 1.000 millones de dólares de deuda.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE); Ministerio de Comercio de China, *2006 Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment*; Jian-Ye Wang y Abdoulaye Bio-Tchané, "África estrecha sus lazos. Cómo aprovechar al máximo la creciente presencia económica de China en África", *Finanzas y desarrollo*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), marzo de 2008; *The Economist* (2008), "A special report on China's quest for resources", 15 de marzo.

Cabe destacar que la red de comercio regional centrada en China se desarrolló fuera del ámbito de los acuerdos de comercio regional. La denominada "fábrica Asia" fue el fruto de la liberalización unilateral del comercio de partes y componentes junto con las corrientes de IED y el clima de inversión favorable, elementos principales del comercio intrarregional de Asia y el Pacífico. Esto supuso un cambio notable en el modelo de desarrollo asiático antes de que China emergiera como potencia

económica. Un elemento importante de la fragmentación de los procesos manufactureros en la región fue la pérdida de las ventajas comparativas del Japón en la producción manufacturera, que llevó a las empresas japonesas a desmembrar sus procesos de producción y a subcontratar las etapas con mayor intensidad de mano de obra en los países vecinos de Asia oriental. El proceso de "vaciado" (*hollowing out*) de la economía japonesa se replicó en la provincia china de Taiwán, la Región

Administrativa Especial de Hong Kong, la República de Corea y Singapur, lo que profundizó el proceso de creación de la “fábrica Asia”. Por último, la entrada de China en el circuito económico internacional erosionó aún más las ventajas comparativas industriales de los países

de mayores ingresos de Asia oriental, incrementando así el atractivo de la producción extraterritorial. El creciente nivel de los salarios en China está haciendo que los demás países asiáticos inviertan en otras partes dentro y fuera de Asia (véase el recuadro VI.2).

Recuadro VI.2

### DESARROLLO INDUSTRIAL DE CHINA E IMPACTO DE LOS CRECIENTES COSTOS LABORALES

El impresionante crecimiento económico sostenido de China en los últimos años ha tenido varias consecuencias, que han de tenerse en cuenta al analizar las tendencias económicas de la región de Asia y el Pacífico y su repercusión en América Latina y el Caribe.

Este crecimiento sostenido ha aumentado el promedio de ingresos de la población china, favoreciendo de ese modo el consumo interno de bienes y servicios. Por otro lado, las ventajas comparativas de China en los mercados mundiales se ven cada vez más deterioradas por factores internos como el incremento de los costos laborales, el aumento de la inflación, la escasez de mano de obra calificada, sobre todo en los sectores de los servicios y las manufacturas de intensidad tecnológica media y alta, las presiones externas que están aumentando el precio de los insumos importados, como la energía, los productos minerales y los alimentos, y la apreciación del yuan.

A principios de 2008, el Gobierno de China aprobó una nueva ley del trabajo, en la que se contemplaba una mayor seguridad social, sindicatos más fuertes y garantías jurídicas en los contratos y la solución de disputas, que repercutirá sobre todo en las pymes privadas cuyas actividades son básicamente intensivas en mano de obra y tienen un bajo valor agregado. Asimismo, el gobierno ha decidido reducir las subvenciones a la exportación de las empresas que exportan productos básicos. La nueva legislación laboral puede reducir a corto plazo la ventaja de China en cuanto al bajo costo de

la mano de obra, sobre todo en el caso de las empresas privadas, pero a largo plazo debería aumentar la seguridad en esta esfera, promoviendo así la capacitación en el seno de las empresas con objeto de conservar su personal y reducir el elevado movimiento de personal que existe actualmente en los distintos sectores. Todos estos factores están afectando a la industria manufacturera china, en particular a las empresas que operan en las zonas económicas especiales de provincias costeras como Jiangsu, Zhejiang y Fujian. Como consecuencia, se prevé que se produzcan algunos cambios en la industria manufacturera china, sobre todo en relación con la futura inversión de capital y la competitividad mundial de la industria china.

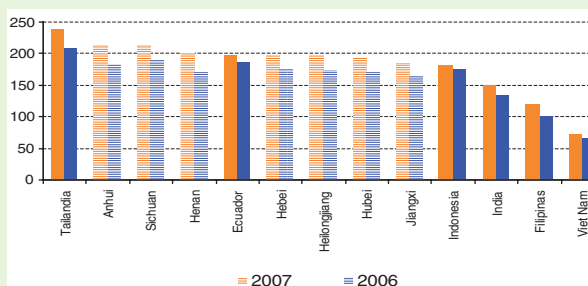
Existen grandes diferencias entre los salarios medios y el producto interno bruto de las provincias chinas, en particular entre

las provincias costeras y las interiores. Por ejemplo, el PIB de la provincia de Henan ocupó el quinto lugar de China en 2006, mientras que su salario medio fue el penúltimo de 31 provincias. Al comparar los costos laborales en algunos países de Asia y el Ecuador (véase el gráfico), se observa que los salarios son significativamente inferiores en Viet Nam, Filipinas y la India, mientras que en Indonesia y el Ecuador los costos laborales son similares a los de las provincias de China más baratas. Por otro lado, los salarios en Tailandia son más altos que en los demás países seleccionados.

En conclusión, Viet Nam y la India, en particular, pueden convertirse en un problema para China al atraer capital extranjero y ofrecer mano de obra barata. No obstante, China sigue teniendo algunas provincias con costos de mano de obra bajos y una gran escala de producción, que competirían con el Ecuador e Indonesia.

#### COMPARACIÓN DE LOS SALARIOS MEDIOS DE ALGUNAS PROVINCIAS CHINAS Y OTROS PAÍSES

(En dólares mensuales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la Oficina Nacional de Estadísticas de China para los datos de las provincias chinas y la Economist Intelligence Unit (EIU) para los datos de otros países.

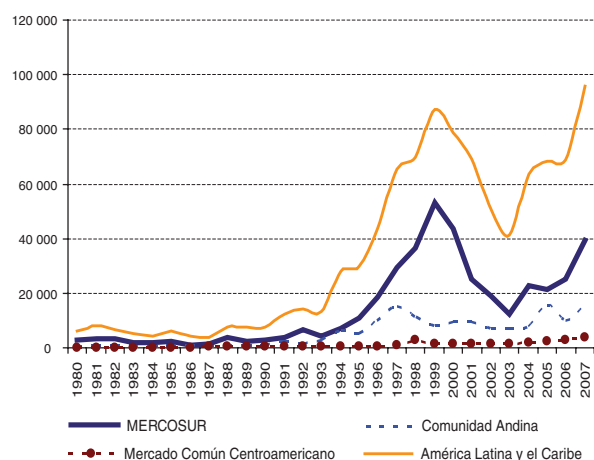
## 4. La IED en América Latina y el Caribe

La región de América Latina y el Caribe duplicó el promedio de entradas anuales de IED pasando de 38.300 millones de dólares en el período 1993-1997 a 74.300 millones de dólares en 1998-2002 antes de descender a 72.300 millones de dólares en 2003-2007. Durante el último período,

pese al aumento absoluto del valor de la IED recibida, ha disminuido la participación de la región en las entradas de IED mundiales y de los países en desarrollo. También ha disminuido su participación como porcentaje del PIB (del 4% en 2004 al 3% en 2006) mientras que en otras regiones

en desarrollo, la relación entre la IED y el PIB ha aumentado (CEPAL, 2007a). Además, contrastando claramente con el caso de los países en desarrollo de Asia, las entradas de IED en la región descendieron bruscamente durante los cuatro años posteriores a la crisis asiática (1999-2003), sobre todo en el MERCOSUR y la Comunidad Andina. El MERCOSUR tardó más de cuatro años en situarse de nuevo al nivel previo a la crisis, mientras que los países de la Comunidad Andina aún no han logrado recuperarse (véase el gráfico VI.15).

Gráfico VI.15  
ENTRADAS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN  
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1980-2007  
(En millones de dólares)



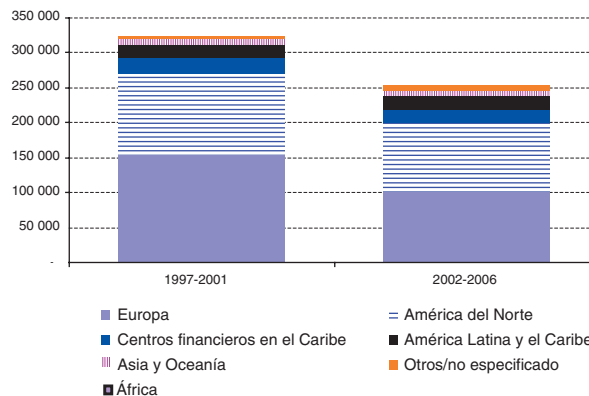
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

De los países receptores de IED, los Estados Unidos han sido históricamente la fuente más importante de IED en América Latina (véase el gráfico VI.16). En la década de los noventa, España pasó a desempeñar un papel protagonista al ser la fuente más importante de IED en varios países latinoamericanos. En la presente década, la importancia de ese país disminuyó del 23% en 1997-2001 al 10% en 2002-2006. La región de Asia y el Pacífico ha sido un inversor de muy poca importancia, con una participación en las entradas totales de IED de solo el 2,8% en 1997-2001 y el 3,5% en 2002-2006, estimada en 8.900 millones de dólares en cada período. Por otro lado, la participación de la IED intrarregional en las entradas totales de IED en América Latina se duplicó (del 5% al 10%) durante el mismo período debido a la aparición de varias empresas de origen latinoamericano, las denominadas translatinas.

Las subregiones de América Latina atraen distintos tipos de IED dependiendo de las estrategias corporativas en las que se basan las inversiones. Tradicionalmente, las inversiones orientadas a la búsqueda de recursos naturales, una de las principales categorías, se han dirigido a la Argentina, la República Bolivariana de Venezuela y los

países andinos en el caso del petróleo y el gas natural, y a la Argentina, Chile y el Perú en el de los minerales<sup>11</sup>.

Gráfico VI.16  
ENTRADAS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN AMÉRICA  
LATINA, POR PAÍS O REGIÓN, 1997-2006  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

La IED orientada a la búsqueda de mercados se ha canalizado fundamentalmente a los mercados más grandes de la región, como el Brasil y México. Chile también ha sido un gran receptor de este tipo de inversiones. En el sector de bienes destacan el sector automotor, los alimentos y bebidas, y los productos químicos, mientras que el sector servicios se ha centrado en los servicios financieros, las telecomunicaciones, el comercio minorista, la electricidad y la distribución de gas natural. Este tipo de inversión promueve nuevas actividades económicas locales y aumenta el contenido local mediante la creación y profundización de los encadenamientos productivos, el fortalecimiento del desarrollo empresarial local y el mejoramiento de los servicios locales y la competitividad sistémica nacional. El inconveniente de este tipo de IED es que en muchos casos no promueve bienes y servicios competitivos a nivel internacional y tiende a desplazar a las empresas locales.

La IED orientada a la búsqueda de eficiencia, para exportar hacia terceros mercados (sobre todo a los Estados Unidos) se ha concentrado en México en las ramas de la electrónica, la industria automotriz y las prendas de vestir,

<sup>11</sup> El desempeño de la IED basada en recursos naturales en la región durante los últimos años refleja la tensión entre dos fuerzas: el alza sostenida de los precios de los productos básicos y la modificación de las condiciones jurídicas para la prospección y explotación de los recursos naturales en algunos países. Debido a estos dos factores algunos inversores extranjeros han abandonado la región, han reestructurado sus inversiones o han postergado la realización de nuevas inversiones, mientras que otros han anunciado nuevos proyectos. Algunas empresas translatinas e inversores extranjeros de otros países en desarrollo, en particular China y la India, han mostrado un creciente interés en este tipo de IED en América Latina.



y en los países de Centroamérica, en las prendas de vestir y los productos electrónicos livianos. Entre los factores que favorecen la expansión de este tipo de inversión cabe destacar la sostenida reestructuración de estas industrias en los Estados Unidos y las oportunidades que abren los acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos, en especial el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, Estados Unidos y República Dominicana (RD-CAFTA). Algunos de los factores que pueden disuadir a los inversionistas de elevar este tipo de inversiones son la creciente competencia de China y demás países asiáticos y la futura eliminación de los incentivos fiscales o los subsidios a las procesadoras de exportaciones con arreglo a las normas de la Organización Mundial del Comercio (CEPAL, 2007a).

En general, la IED orientada a la búsqueda de eficiencia se ha concentrado tradicionalmente en México y los países de Centroamérica, y ha provenido en su mayor parte de las transnacionales estadounidenses de los sectores automotor, electrónico y de prendas de vestir. En cambio, los países de América del Sur han recibido más inversiones orientadas a la búsqueda de mercados, realizadas fundamentalmente por transnacionales europeas y centradas en grandes ramas del sector manufacturero (industria automotriz, productos alimenticios, bebidas y tabaco), algunos servicios (financieros, telecomunicaciones, comercio minorista, electricidad y distribución de gas), e inversiones orientadas a la búsqueda de recursos naturales, provenientes en una alta proporción de transnacionales anglosajonas petroleras, mineras y de explotación de gas natural. Las empresas transnacionales cuyas empresas matriz están ubicadas en los países en desarrollo de Asia no parecen haber participado activamente en ninguna de las tres categorías mencionadas.

Las entradas de IED orientada a la búsqueda de eficiencia suelen aumentar las exportaciones de manufacturas, convertir la plataforma de exportación en un centro manufacturero y aumentar la competitividad internacional, la transferencia y la asimilación de tecnología extranjera, la capacitación de los recursos humanos, la creación e intensificación de los encadenamientos productivos y el desarrollo empresarial local. No obstante, este tipo de IED tiene también varias deficiencias como la trampa del bajo valor agregado, la concentración en las ventajas comparativas locales estáticas y no en las dinámicas, la alta dependencia de los componentes importados, la ausencia de aglomeraciones industriales, el riesgo de desplazamiento de las empresas locales, la reducción de los estándares en lo que respecta a los salarios, problemas en relación con las normas laborales y de medio ambiente, y el aumento de los incentivos de las empresas transnacionales. Estas deficiencias se observan en muchos proyectos de IED en América Latina, independientemente de su origen.

Como indica la reciente experiencia de América Latina en el sector automotor, un creciente número de proyectos de IED combinan la búsqueda de mercados con la búsqueda de eficiencia (CEPAL, 2008). En general, la industria se está orientando más a la exportación y los principales interlocutores que operan en América Latina están adoptando una estrategia empresarial bastante diferente a la anterior, basada fundamentalmente en la explotación de los mercados locales. Las empresas están actuando más como interlocutores “regionales” y aprovechando las preferencias que ofrecen diversos acuerdos comerciales. Este cambio de estrategia ha hecho que unos pocos fabricantes de vehículos de motor de Asia empiecen a producir en los países receptores de IED en vez de importar los vehículos terminados. No obstante, esta transformación no ha resuelto aún los persistentes problemas a los que se enfrenta la industria automotriz en América Latina, a saber, el alto contenido de importación y la ausencia de encadenamientos hacia adelante y hacia atrás, en particular las escasas redes de proveedores locales de piezas y componentes.

Una característica notable de la IED latinoamericana es el gran aumento de la IED dirigida principalmente a las empresas de la propia región. Gracias a las ventajas competitivas de los recursos naturales en sus mercados de origen, varias translatinas han pasado de ser exportadores a productores globales. Muchas de las inversiones de las translatinas orientadas a la búsqueda de eficiencia en el sector manufacturero se han dirigido fuera de su región. En el sector de los vehículos de motor y sus partes, las principales inversiones fueron motivadas por la proximidad de los clientes, los beneficios que podían obtenerse del desarrollo de productos y soluciones y la necesidad de evitar los obstáculos comerciales. En Asia destaca el caso de la empresa Nematik (parte del grupo Alfa) que anunció la construcción de una nueva planta de producción en China. Esta empresa adquirió también las operaciones del fabricante de componentes de aluminio de alta tecnología, Tk Aluminum, en China. La empresa brasileña Marcopolo emprendió un proyecto con Tata Motors para abastecer al mercado de la India. No obstante, el alcance geográfico de las operaciones de las translatinas no va por lo general mucho más allá de la región de América Latina y el Caribe, aunque en unos pocos casos llega a los Estados Unidos o Europa. En Asia, el papel de esas empresas es insignificante (CEPAL, 2007a)<sup>12</sup>.

<sup>12</sup> Una excepción son las empresas del ramo alimentario Bimbo y Gruma, que ya se habían consolidado en América Latina, los Estados Unidos y Europa, y que en 2006 iniciaron sus inversiones en Asia. Bimbo compró las operaciones de la española Panrico en China, mientras que Gruma adquirió Rositas Investments en Australia e invirtió en proyectos de producción de alimentos en China y el Japón, por un monto estimado de 100 millones de dólares (CEPAL, 2007a, pág. 55).



## 5. Obstáculos a la inversión extranjera directa birregional

El bajo nivel de la IED asiática en América Latina durante las dos últimas décadas guarda relación con la actividad empresarial intraindustrial en Asia oriental y el hecho de que los países de América Latina y el Caribe no hayan participado en el proceso de interacción entre el comercio y la IED, que sirve para trasladar la producción fuera de las fronteras nacionales, creando así corrientes comerciales bidireccionales o incluso triangulares entre los países participantes. La industrialización latinoamericana de los años ochenta y noventa hizo surgir una relación muy distinta de comercio e inversión: las empresas en América Latina siguen buscando una estrategia internacional basada en las ventajas de sus respectivos países de origen, ya sea gracias a la abundancia de recursos naturales, los conocimientos en el desarrollo y procesamiento de esos recursos, o su capacidad o competencia para vender recursos procesados o productos básicos industriales en el mercado internacional. En el ámbito de los servicios, las grandes empresas de la región han ampliado sus negocios a escala internacional en dos o más países en sectores como la energía, las comunicaciones, el transporte y los servicios financieros. Los inversionistas asiáticos no han participado con frecuencia en el proceso de privatización de esos sectores.

Además, la IED orientada a la búsqueda de mercados en América Latina y el Caribe ha estado demasiado orientada al interior y no ha contribuido lo suficiente a crear capacidad manufacturera local y competitividad internacional. Una de las principales razones que explican el bajo nivel de comercio e inversión entre ambas regiones es la falta de IED orientada a la búsqueda de eficiencia, el tipo de IED más común en Asia y el Pacífico. Asimismo, cuando existe ese tipo de IED en América Latina, muestra las deficiencias típicas de esas inversiones, es decir, la tendencia a la especialización, la trampa del bajo valor agregado y la ausencia de aglomeraciones industriales. Por lo tanto, para promover las relaciones de comercio e inversión con Asia y el Pacífico debería fomentarse este tipo de IED en América Latina y deberían abordarse los problemas que plantea normalmente para la economía nacional. En este sentido, es interesante señalar que en varios capítulos del Acuerdo de Asociación Económica entre México y Japón se incluyen numerosas medidas de cooperación técnica para mejorar la capacidad industrial

y la competitividad internacional de México, aspectos que no son comunes en los acuerdos de libre comercio que se firman normalmente con los Estados Unidos (CEPAL, 2008).

El hecho de que las corrientes de IED entre ambas regiones estén muy por detrás de la tendencia dinámica de las corrientes totales de IED en esas dos regiones se debe no solo al carácter interindustrial de las corrientes comerciales sino también a otros factores económicos y sociales. Un factor importante es el desconocimiento de las estrategias empresariales en la otra región por motivos culturales, geográficos e históricos. La escasez de información, en especial en relación con las recientes tendencias del comercio y la IED, la integración regional y las oportunidades empresariales en la otra región es otro obstáculo considerable para la inversión y el comercio recíprocos. La ausencia de una red bien establecida de empresas, tanto de grandes empresas como de pymes, dificulta el establecimiento de alianzas estratégicas y asociaciones empresariales. Pese a la existencia de oportunidades rentables, los elevados costos no recuperables de las operaciones, y los riesgos que corren los inversionistas individuales pueden ser también grandes obstáculos.

Como lo muestra el caso de Asia, la ventaja comparativa de un país se ve muy influenciada por la de los países vecinos. Lo que más importa en la actual economía internacional globalizada es el tamaño del mercado de la región, la dotación de recursos naturales, la estructura de los costos de producción, los patrones de especialización, la disponibilidad de mano de obra calificada y no calificada, la capacidad de investigación y desarrollo, la infraestructura y la armonización de las medidas dentro de las fronteras y la reglamentación interna. En este contexto, la integración regional tiene mucho que ofrecer. Para tratar de lograr los denominados “efectos dinámicos” de integración, en la mayoría de los casos la nueva integración regional va más allá de los acuerdos convencionales que abordan el comercio de bienes y trata de establecer disciplinas y normas generales. Esos esquemas prevén la liberalización del comercio de servicios, el movimiento de factores, la armonización de los regímenes reguladores, las normas medioambientales y laborales y muchas políticas internas que afectan a la competitividad internacional.

La cooperación en la armonización de las normas y el fortalecimiento de la infraestructura, tanto física como humana, por conducto de la integración regional es también cada vez más importante. Pese a los notables progresos en estas esferas, gracias a diversas iniciativas

de integración subregional y regional y a acuerdos de libre comercio firmados con los Estados Unidos, la Unión Europea y varios países asiáticos, América Latina sigue estando a la zaga de Asia y el Pacífico en ese ámbito.

---

## 6. Consecuencias de la proliferación de acuerdos comerciales en Asia y el Pacífico para América Latina y el Caribe

Como se ha analizado en las secciones anteriores, hasta hace poco la integración regional asiática se caracterizaba por el floreciente comercio intrarregional, basado en la progresiva complementariedad entre los componentes productivos y comerciales de los sectores manufactureros de los distintos países. El comercio intraindustrial aumentó significativamente al aprovecharse mejor las ventajas propias de las cadenas productivas y de comercialización. Actualmente, este proceso de integración *de facto* (impulsada por el mercado) en Asia y el Pacífico está acompañado de una integración *de jure* (impulsada por los gobiernos), y los fuertes vínculos productivos y comerciales se complementan con tratados de libre comercio de distinta índole, que tienden a consolidar esos vínculos. Una característica distintiva del proceso de integración en Asia y el Pacífico es el hecho de que algunas grandes economías regionales, como China, el Japón, la India, la provincia china de Taiwán y la República de Corea están abandonando su reticencia tradicional a firmar acuerdos preferenciales y a unirse a bloques comerciales, y han decidido firmar acuerdos comerciales bilaterales o plurilaterales con otras economías dentro y fuera de esa región. Asia y el Pacífico está consolidando su integración productiva mediante acuerdos que cubren actualmente el 60% de su comercio total (CEPAL, 2007a; Rosales y Kuwayama, 2007).

Los dos tipos de integración, *de facto* y *de jure*, deberían ser en definitiva complementarias. La integración de los mercados mediante el uso de acuerdos formales

de comercio aumenta la seguridad jurídica, hace que las “reglas de juego” sean más transparentes para las empresas y consolida los resultados de la integración *de facto* logrados hasta ese momento. Sin embargo, esa vía de integración puede ser infructuosa si los factores económicos subyacentes no son favorables o si los países y sectores solo comparten unas pocas complementariedades productivas y comerciales. Habida cuenta, por un lado, de los distintos patrones de integración regional en las dos regiones y, por otro, de la proliferación de acuerdos comerciales en cada una (una tendencia que orientará los futuros debates y discusiones sobre el comercio birregional), lo importante no es necesariamente secuenciar ambos enfoques como sugieren Aminian y otros (2008), sino tratar de establecer sinergias entre ellos.

Como se indica en otras partes (CEPAL, 2008), el enfoque *de jure* es preciso para encarar los obstáculos arancelarios y no arancelarios que dificultan el comercio entre ambas regiones. La cooperación birregional y las alianzas empresariales estratégicas son también necesarias para mejorar los sistemas de comercialización, distribución y transporte y otras infraestructuras físicas, cuya deficiencia tiende a aumentar los costos de transacción y menoscaba de ese modo las futuras oportunidades comerciales birregionales. Ambas regiones deberían trabajar de manera conjunta para mejorar la competitividad internacional y la capacidad de innovación no solo de cada país sino también de cada región.

---

## D. Conclusiones y recomendaciones

Habida cuenta de los inminentes riesgos que acechan a la economía mundial y la aparición de una nueva geografía de la economía mundial cada vez más centrada en torno a

Asia y el Pacífico, las autoridades de América Latina y el Caribe deberían redoblar sus esfuerzos para identificar y beneficiarse de las posibles complementariedades de esa

región con Asia y el Pacífico. América Latina y el Caribe debería aprovechar su actual posición favorable para cimentar relaciones sostenidas de comercio e inversión mediante la creación de alianzas empresariales birregionales y el aumento de la cooperación en la esfera de la innovación y el capital humano con miras a diversificar el comercio, agregar valor y conocimiento a las exportaciones y contribuir al establecimiento de condiciones que favorezcan el crecimiento más estables.

Una de las razones que explican las escasas corrientes de inversión y comercio birregionales es la inexistencia de un comercio intraindustrial entre ambas regiones. Si bien en cada región se registra un comercio intraindustrial sustancial, entre ambas regiones ese tipo de comercio sigue siendo escaso. Las actuales corrientes comerciales intraindustriales representan una proporción relativamente pequeña del comercio birregional, por lo que existen amplias posibilidades para el futuro pero también grandes retos a los que deberá enfrentarse la cooperación birregional en el ámbito del comercio y la inversión.

El comercio interindustrial sigue representando el grueso de las corrientes comerciales: Asia y el Pacífico exporta manufacturas, mientras que América Latina y el Caribe exporta principalmente productos básicos. Si bien las manufacturas participan de forma creciente en las exportaciones de la región en su conjunto, en el caso de las exportaciones dirigidas a Asia y el Pacífico sucede lo contrario. Los alimentos, los minerales y los metales han aumentado su participación en las exportaciones totales dirigidas a Asia y el Pacífico, lo que refleja las ventajas comparativas de la región y el potencial de esos mercados. En cambio, los países de Centroamérica y México en particular apuntan hacia una estrategia de inversión y comercio distinta a la del resto de la región. Habida cuenta de la tendencia divergente de especialización internacional de esas dos regiones, el proceso de expansión sostenida y profundización de las cadenas internacionales de producción de Asia y el Pacífico, junto con la intensa demanda de productos básicos que existe actualmente, ofrecería a los países de América Latina y el Caribe nuevas posibilidades de producción y oportunidades de exportación.

La lista de productos que la región exporta a Asia y el Pacífico se está diversificando cada vez más e incluye ahora varios nuevos productos como los productos pesqueros y la carne de cerdo, junto con manufacturas de alta tecnología como microcircuitos electrónicos, equipos de telecomunicaciones y máquinas para el procesamiento de datos. La presencia de estas manufacturas indica que América Latina está empezando a integrarse, aunque de manera esporádica, en las amplias redes de cadenas de suministro que existen en la región de Asia y el Pacífico.

También existen algunas corrientes de comercio birregional intraindustrial que están en aumento, aunque

se encuentran en una etapa incipiente. En general, los índices de Grubel y Lloyd del comercio de México con Asia y el Pacífico son superiores a los de otros países latinoamericanos. En Costa Rica y el Brasil empieza a registrarse cierto grado de comercio intraindustrial con esa región. En la región de Asia y el Pacífico, Australia, Nueva Zelandia y Singapur están empezando a establecer un comercio intraindustrial con América Latina y el Caribe. En definitiva, se ha producido un gran adelanto al pasar de un comercio únicamente interindustrial a una estructura un poco más orientada al comercio intraindustrial.

Tanto las corrientes de IED intrarregionales dentro de Asia y el Pacífico como las entradas de IED en los países emergentes de Asia han favorecido la integración *de facto* en esa región; la IED procedente no solo de los principales países desarrollados sino también de los países emergentes de Asia oriental y sudoriental ha sido muy importante para cada país asiático a lo largo de los años. En esta región existe una clara relación entre el comercio y la inversión, que favorece el comercio intraindustrial e intraempresarial y aumenta el desmembramiento de las complejas redes transfronterizas de cadenas internacionales de suministro.

Asia oriental y sudoriental también pueden considerarse una “fábrica” muy integrada, en la que se han desmantelado los anteriores procesos de producción nacional para dirigirlos a las ubicaciones con costos más bajos de la región. Un elemento importante del proceso de fragmentación de los procesos manufactureros en la región fue la pérdida de ventajas comparativas del Japón en la producción manufacturera, que llevó a las empresas japonesas a desmembrar sus procesos productivos, enviando las etapas de uso más intensivo de mano de obra hacia los países vecinos de Asia oriental. Este proceso de “vaciado” de la economía japonesa se replicó en la provincia china de Taiwán, la Región Administrativa Especial de Hong Kong, la República de Corea y Singapur, lo que profundizó el proceso de creación de la “fábrica Asia”. La entrada de China en el circuito económico internacional erosionó aún más las ventajas comparativas industriales de los países de mayores ingresos de Asia oriental, incrementando a su vez el atractivo de la producción extraterritorial. Cabe destacar que todo ese comercio regional se produjo fuera del ámbito de acuerdos comerciales regionales aunque estuvo acompañado de políticas destinadas a atraer la inversión.

Existe también una creciente inquietud por la presunción de que los beneficios derivados del dinamismo en Asia no sean plenamente aprovechados por los países no asiáticos, debido a la formación de un bloque comercial informal (*de facto*) apoyado ahora por una integración formal (*de jure*) en Asia y el Pacífico. Esos países forman un grupo cada vez más amplio y complementario en el que el

desarrollo se difunde en círculos concéntricos, gracias al comercio regional intraindustrial y a la IED intrarregional. En vista de estas tendencias, los países de América Latina y el Caribe han de fortalecer sus vínculos comerciales a fin de lograr una mayor complementariedad productiva con Asia y el Pacífico y establecer alianzas de comercio y de inversión, además de acuerdos comerciales, lo que brindaría nuevos accesos a estos mercados y propiciaría su incorporación a las cadenas asiáticas de producción y exportación.

Además de la IED basada en los recursos naturales, una categoría predominante de IED en América Latina y el Caribe, la IED orientada a la búsqueda de mercados ha estado demasiado orientada al interior y no ha contribuido lo suficiente a crear capacidad manufacturera local y competitividad internacional. Una de las principales razones que explican el bajo nivel de comercio e inversión entre ambas regiones es la falta de IED orientada a la búsqueda de eficiencia, el tipo de IED más común en Asia y el Pacífico. Asimismo, cuando existe ese tipo de IED en América Latina, muestra las deficiencias típicas de esas inversiones, es decir, la tendencia a la especialización, la trampa del bajo valor agregado y la ausencia de aglomeraciones industriales. Por lo tanto, para promover las relaciones de comercio e inversión con Asia y el Pacífico, la región podría considerar la adopción de un doble enfoque: promover este tipo de IED en América Latina y abordar los problemas que esta plantea normalmente en la economía nacional en general y el sector de las exportaciones en particular.

Con respecto al aprovechamiento más eficiente y coordinado de las ventajas comparativas, algunas experiencias recientes muestran que es posible agregar valor e incorporar conocimiento a las exportaciones de productos. Aunque sea más difícil que en los sectores manufactureros, también es posible integrar los productos básicos en las cadenas productivas y de comercialización de Asia y el Pacífico; para ello es necesario un enfoque sistémico que abarque el proceso productivo, la logística del comercio, el transporte marítimo y aéreo, y la comercialización y distribución en el mercado de consumo final. En la medida en que esto se base en alianzas con inversionistas de Asia y el Pacífico, la exportación inicial de productos básicos se transformará en un complejo de actividades que abarcará bienes, servicios, inversiones y financiamiento. Deberán crearse asociaciones estratégicas para aumentar el valor agregado en toda la cadena de producción y comercialización, y asociaciones tecnológicas mutuamente beneficiosas (por ejemplo, para aplicar los avances en la biotecnología a la agroindustria, la minería, la silvicultura y la pesca).

Asimismo, urge que los países de la región aprovechen el dinamismo actual de Asia y el Pacífico y que se gesten nuevos vínculos para avanzar en el ámbito de la innovación

y la competitividad (un eslabón débil en la experiencia regional latinoamericana), reforzar los nexos entre el comercio y las inversiones y fortalecer los eslabonamientos productivos y tecnológicos. La región de Asia y el Pacífico ofrece inversiones que pueden complementar el financiamiento de iniciativas relevantes, sobre todo en las áreas de la infraestructura y la energía. Un desafío interesante es detectar los proyectos de infraestructura y de energía donde esa inversión asiática puede ser más necesaria para acelerar su puesta en marcha, lo que no solo permitiría reforzar el vínculo de facilitación del comercio y de las inversiones con Asia y el Pacífico sino que también generaría externalidades para el propio proceso de integración regional latinoamericano. En este sentido, sería conveniente vincular la asociación estratégica con esa región con una puesta al día de la integración regional, lograr mercados unificados con normas cada vez más comunes y ofrecer mayores garantías jurídicas.

Sigue habiendo algunos problemas de acceso a los mercados. En Asia y el Pacífico se aplican altos equivalentes ad valorem a los productos agrícolas y a algunas manufacturas basadas en recursos naturales, precisamente los rubros en los que América Latina y el Caribe tiene mayores intereses de exportación y fuertes ventajas comparativas. Por lo tanto, el desafío de la región es participar más activamente en las cadenas de producción y distribución asiáticas con exportaciones a las que se aplica el más alto nivel de protección. En este sentido, se anima a los países de la región a tratar de lograr un mayor acceso al mercado de esa región, bien de manera bilateral o conjuntamente, de forma más coordinada.

Por diversas razones (en particular, para tratar de asegurar un mayor acceso a los mercados) China, el Japón, la República de Corea y Singapur han firmado acuerdos de libre comercio y han establecido alianzas estratégicas con América Latina. Cabe destacar: i) los acuerdos firmados por el Japón con México y con Chile, y el estudio realizado conjuntamente con la Argentina (con miras a ampliarse al MERCOSUR); ii) el acuerdo de libre comercio de China y Chile y las negociaciones casi finalizadas con el Perú; iii) el acuerdo de libre comercio de Corea con Chile, las negociaciones preliminares de Corea con México, y el estudio conjunto que apoya la conclusión de un acuerdo de libre comercio entre Corea y el MERCOSUR; iv) el acuerdo de libre comercio de Singapur con Panamá y la alianza estratégica con Chile (mediante el Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica-P4), los intentos de Singapur por firmar un acuerdo de libre comercio con México (en espera) y la firma de un acuerdo de ese tipo con el Perú en mayo de 2008; v) las negociaciones concluidas por Tailandia para el establecimiento de un acuerdo de libre comercio con el Perú, y las conversaciones iniciadas con el MERCOSUR y con Chile, relativas a la



evaluación de estudios conjuntos preliminares; y vi) las negociaciones (en una etapa ya avanzada) de Malasia con miras a concluir un acuerdo bilateral con Chile. Asimismo, la India ha firmado acuerdos comerciales con Chile y con el MERCOSUR y mantiene desde hace tiempo conversaciones preliminares con Colombia y la República Bolivariana de Venezuela en el marco de un proceso de liberalización comercial limitado destinado a garantizar la eliminación parcial de los aranceles en algunos productos.

En el ámbito plurilateral, debido a las posiciones divergentes dentro de la Comunidad Andina es poco probable que este bloque regional pueda establecer iniciativas de liberalización comercial a corto plazo con bloques económicos de Asia, pese a las conversaciones ya mantenidas, especialmente con la India. La iniciativa más reciente y probablemente la que más posibilidades tiene de salir adelante hasta el momento es la próxima reunión de ministros de comercio de la ASEAN y el MERCOSUR convocada por el Brasil para noviembre. Por el momento no existen objetivos concretos en cuanto a un proceso para el establecimiento de un acuerdo de libre comercio, pero esta reunión trata en definitiva de estrechar las relaciones económicas entre ambas regiones, habida cuenta de sus respectivas ventajas comparativas y de los beneficios recíprocos que pueden obtenerse.

Entre las demás opciones de que dispone la región para lograr un mayor acceso al mercado de Asia y el Pacífico cabe destacar: i) la creación de un bloque comercial con Asia oriental para promover una mayor liberalización comercial (dentro del ámbito del Foro de Cooperación Asia Pacífico (APEC) gracias al Área de Libre Comercio de Asia y el Pacífico o por otros medios), que no tiene por qué limitarse a los tres miembros latinoamericanos (Chile, México y el Perú); esto ayudaría a lograr una mayor uniformidad y convergencia de las normas y disciplinas de los acuerdos de libre comercio firmados por los países miembros del APEC y los firmados por los países de América Latina y el Caribe; ii) la promoción del comercio y la inversión dentro de los países del APEC, mediante la simplificación y armonización de las normas de origen incluidas en la mayoría de los acuerdos de libre comercio firmados por los miembros del APEC y

mucha más flexibilidad en la acumulación de normas de origen entre los distintos esquemas de integración y los acuerdos de libre comercio de la región; iii) la posible ampliación del Acuerdo Transpacífico de Asociación Económica-P4, para ampliar su cobertura geográfica para futuras negociaciones de acuerdos de libre comercio, por ejemplo, al Perú, México, Colombia y Tailandia; iv) el apoyo coordinado de los tres países latinoamericanos que son actualmente miembros del APEC para tratar de que otros países de la región puedan formar parte de esa agrupación, y v) el fortalecimiento y la participación más activa de los países de ambas regiones en el Foro de Cooperación América Latina-Asia del Este (FOCALAE), el único foro de este tipo que va más allá del concepto de la cuenca del Pacífico. Chile, México y el Perú deberían desempeñar un papel fundamental en la coordinación de las posiciones y la labor conjunta de los distintos frentes con miras a promover la integración no solo en los foros relacionados con el APEC, sino también entre otros esquemas intrarregionales y dentro de ellos.

Los países de esas dos regiones pueden considerar la adopción de medidas futuras en otras esferas, en particular en la mejora de la infraestructura y la energía. Los sectores público y privado de América Latina y el Caribe deberían colaborar con los homólogos asiáticos que participan en la promoción de las inversiones para coordinar la cartera de proyectos regionales en esas dos esferas. Un reto concreto en relación con la mejora de la eficiencia es la falta de información sobre los sistemas de transporte marítimo y aéreo entre ambas regiones. En este sentido, es necesario analizar los canales de transporte disponibles y planificados entre esas regiones mediante: i) el estudio de la composición de las corrientes comerciales de productos básicos; ii) el análisis del sistema de transporte marítimo y aéreo, en particular su estructura, la capacidad de los buques y el potencial de exportación y la demanda de importaciones en ambas regiones, y iii) el fortalecimiento de las asociaciones industriales y comerciales de las pymes para lograr economías de escala en las pymes exportadoras mediante conglomerados u otras formas de asociación, gracias a la divulgación de información a través de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).



## Bibliografía

- ADB (Banco Asiático de Desarrollo) (2007), *Asian Development Outlook*, Manila.
- Aminian, Nathalie, K.C. King y Francis Ng (2008), “Integration of markets vs. integration by agreements”, *Policy Research Working Paper*, N° 4546, Banco Mundial, marzo.
- Ando, Mitsuyo (2005), “Fragmentation and vertical intra-industry trade in East Asia”, documento presentado en el taller de Claremont sobre integración regional en Asia, Claremont, California, 25 de febrero.
- Ando, Mitsuyo y Fukunari Kimura (2005), “Global supply chains in machinery trade and the sophisticated nature of production/distribution network in East Asia”, julio, inédito.
- Banco Mundial (2007), *East Asia & Pacific Update - 10 Years after the Crisis*, Washington, D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008), “Latin American strategy on trade and investment towards Asia-Pacific: ‘Market-led’ integration for greater participation in Asia-Pacific supply value chains”, documento preparado para el proyecto acerca del estudio sobre la estrategia de América Latina en relación con el comercio y la inversión en la región de Asia y el Pacífico (JPN/08/001), Gobierno de Japón.
- (2007a), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2006* (LC/G.2336-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.32.
- (2007b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2006. Tendencias 2007* (LC/G.2341-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.85.
- (2006), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2005* (LC/G.2309-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.44.
- Durán, José, Nanno Mulder y Osamu Onodera (2008), “Trade liberalization and economic performance: East-Asia versus Latin America 1970-2006”, *OECD Trade Policy Working Paper*, N° 70, París, febrero.
- Durán, José y Mariano Alvarez (2007), “Costos de traslado: un creciente desafío al desarrollo competitivo de la Región”, *Boletín FAL*, N° 256, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Durking, J. y M. Kryegier (2000), “Differences in GDP per capita and the share of intra-industry trade: the role of vertically differentiated trade”, *Review of International Trade-Economics*, vol. 8, N° 4.
- EIU (Economist Intelligence Unit) (2008), “World Investment Service” [en línea] <http://www.eiu.com/>
- Export-Import Bank of Korea (s/f) [en línea] <http://www.koreaexim.go.kr>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2007), *Regional Economic Outlook: Asia and Pacific. World Economic and Financial Surveys*, octubre.
- Fukao, Kyoji, Hikari Ishido y Keiko Ito (2003), “Vertical intra-industry trade and foreign direct investment in East Asia”, *RIETI Discussion Paper Series*, N° 03-E-001.
- Haddad, M. (2007), “Overview of rules of origin in East Asia: how are they working in Practice?”, *Trade Issues in Asia: Preferential Rules of Origin—Policy Research Report*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Hiratsuka, Daisuke (2006), “Outward FDI from and intraregional FDI in ASEAN”, *Discussion Paper*, N° 77, Tokio, Institute of Developing Economies, noviembre.
- JETRO (Organización de Comercio Exterior de Japón) (2007), *2007 JETRO White Paper on International Trade and Foreign Direct Investment (Summary). Increasing Utilization of Asian FTAs and Growth Strategies for Japanese Companies*, Tokio.
- (2006a), *2006 JETRO White Paper on International Trade and Foreign Direct Investment (Summary). Japanese Corporate Activity in New Growth Markets and the Emerging East Asian Free Trade Zone*, Tokio.
- (2006b), “Report examines effects of Japan-Mexico EPA one year after its entry into force”, *Nota de prensa*, abril.
- Kawai, Masahiro y Ganeshan Wignaraja (2007), “ASEAN+3 or ASEAN+6: which way forward?”, *ADB Institute Discussion Paper*, N° 77, Tokio, Instituto del Banco Asiático de Desarrollo.
- Kawasaki, Kenichi (2003), “The impact of free trade agreements in Asia”, *RIETI Discussion Paper Series*, N° 03-E-18, Tokio, Instituto de investigación de economía, comercio e industria (RIETI).
- Kimura, Fukunari y Mitsuyo Ando (2004), “The economic analysis of international production/distribution networks in East Asia and Latin America: the implication of

- regional trade agreements”, documento presentado en la Conferencia de la Asociación de Economía y Comercio de América Latina y el Caribe y Asia y el Pacífico (LAEBA) y el Foro de comercio del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC), Consorcio del Centro de Estudios de la APEC (ASCC), Viña del Mar, 26 al 29 de mayo.
- Kinoshita, Toshihiko (2004), “Economic Integration in East Asia and Japan’s Role”, Washington, D.C., Waseda University/Dotación Carnegie para la paz internacional.
- Kuwayama, Mikio (2001), “Hacia una nueva alianza de comercio e inversión entre América Latina y Asia-Pacífico”, *Documento de divulgación*, N° 12, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL)/División de Integración, Comercio y Asuntos Hemisféricos (ITD)/Unidad de Estadística y Análisis Cuantitativo (STA), Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- METI (Ministerio de Economía, Comercio e Industria de Japón) (2007), “kaigai jigyo katsudo kihon chosa” [Basic (trend) survey of overseas business activities] N° 36.
- (2006), *Trends in Overseas Subsidiaries. Quarterly Survey of Overseas Subsidiaries*.
- Ministerio de Comercio de China (s/f), “Invest in China” [en línea] <http://www.fdi.gov>.
- (2006), *2006 Statistical Bulletin of China’s outward Foreign Direct Investment*, Beijing.
- Morrison, Charles E. (2006), “An APEC trade agenda”, *An APEC Trade Agenda? The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific*, Conferencia de Cooperación Económica en el Pacífico/Consejo Consultivo Empresarial de APEC.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2007), *Estadísticas del comercio internacional*, Ginebra.
- Rosales, Osvaldo y Mikio Kuwayama (2007), “América Latina y China e India: hacia una nueva alianza de comercio e inversión”, *serie Comercio internacional*, N° 81 (LC/L.2656-P), Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.6.
- Secretaría de Economía, Oficina del Acuerdo de Asociación Económica entre Japón y México (s/f) [en línea] <<http://www.mexicotradeandinvestment.com>>.
- Secretaría de la ASEAN (s/f) [en línea] <http://www.aseansec.org/>
- Tharakan, P.K.M. (1989), “Bilateral intra-industry trade between countries with different factor endowment patterns”, *Intra-Industry Trade- Theory, Evidence and Extensions*, P.K.M. Tharakan y J. Kol (eds.), Londres, MacMillan.
- The Economist* (2008), “A special report on China’s quest for resources”, 15 de marzo.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2006a), *Informe sobre el comercio y el desarrollo 2006* (UNCTAD/TRD/2006). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.D.6.
- (2006b) *World Investment Report 2006: FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development* (UNCTAD/WIR/2006), Nueva York, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.06.II.D.11.
- Wakasugi, Ryuhei (2007), “Vertical intra-industry and economic integration in East Asia”, *Asian Economic Papers*, vol. 6, N° 1.
- Wang, Jian-Ye y Abdoulaye Bio-Tchané (2008), “África estrecha sus lazos. Cómo aprovechar al máximo la creciente presencia económica de China en África”, *Finanzas y desarrollo*, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), marzo.
- Yoon, Ryong, Deok (2007), “Korea’s Outward FDI in Asia: characteristics and perspectives”, documento presentado en el taller del Consejo para la Investigación sobre Relaciones Económicas Internacionales de India (ICRIER) sobre corrientes intraasiáticas de inversión extranjera directa, Nueva Delhi, Habitat Centre, 25 y 26 de abril.



## Capítulo VII

# El análisis prospectivo: una herramienta para el fortalecimiento de la inserción internacional

### Introducción

Del mismo modo que los temas relacionados con la coyuntura internacional, las negociaciones multilaterales, la integración regional y las relaciones comerciales entre países, regiones o continentes son importantes en la evolución del comercio, la competitividad y la capacidad de innovación son cada vez más determinantes para abordar los desafíos económicos y sociales de los países.

En una era de globalización, el desarrollo exportador es una fuente importante de crecimiento. Las estadísticas muestran año tras año que el crecimiento del comercio internacional es mucho mayor que el del producto mundial, transformándose en uno de los principales dinamizadores de este último. Además, el comercio tiene la particularidad de estimular una cultura de competencia, obligando a las empresas a aumentar su productividad y buscar nuevos mercados. El comercio a su vez estimula la inversión y la diversidad de la producción y el consumo, pero por sobre todo, en el mundo globalizado, dinámico y cambiante actual, el comercio mundial estimula el conocimiento, la innovación, la aplicación de mejores prácticas y la incorporación de nuevas tecnologías. En efecto, como resultado de la globalización, las empresas se enfrentan a la recomposición de los sistemas productivos y a la continua irrupción de nuevas tecnologías. Este es el caso del liderazgo

actual de la tecnología de la información, la biotecnología y las posibilidades que ofrece la nanotecnología. Las empresas se ven expuestas a la adopción de estos nuevos paradigmas para poder participar actualmente y en el futuro en la lucha incesante por los mercados en los que la clave del éxito es la competitividad y la innovación.

En efecto, las ventajas de la globalización y el permanente surgimiento de nuevas tecnologías se han aprovechado con excelentes resultados en algunas economías emergentes (China, la India y otras), que han desplazado a las industrias de muchos países de América Latina y el Caribe de la actividad comercial. Mientras en algunos casos las empresas de la región encontraron nichos de competitividad, en otros terminaron siendo desplazadas de los mercados, situación que derivó en el incremento del desempleo y la agudización de la pobreza. Aunque estos procesos están previstos en la práctica, rara vez se

cuenta con una estrategia concertada de largo plazo para enfrentarlos. Dado que el vínculo entre competitividad e innovación es cada vez más estrecho, los países que no lo tienen en cuenta quedan en peores condiciones para el escalamiento hacia un mayor valor de las exportaciones, poseen menor capacidad para incorporar conocimiento a los bienes producidos y para diversificar la estructura exportadora y, en definitiva, para alcanzar un desarrollo exportador más dinámico, al tiempo que se debilitan las posibilidades de defender la industria local.

Como se señala en el documento de la CEPAL *Transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (CEPAL, 2008), aunque en América Latina y el Caribe se han registrado grandes progresos, la región está perdiendo terreno en comparación con algunos países de Asia y Europa oriental. Dos de los principales obstáculos son la escasa diversificación de los productos de exportación y la lenta incorporación de nuevos conocimientos a sus procesos y productos, lo que disminuye su competitividad.

Algunas sociedades están mejor preparadas para aprovechar las oportunidades que se presenten en el futuro y fortalecer su posicionamiento en el comercio mundial. En ediciones anteriores del *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe* se han analizado algunos casos, entre ellos la estrategia de innovación y desarrollo exportador de países como Finlandia, Irlanda, Malasia, la República de Corea, Singapur y Suecia. También se analizaron los casos de Australia y Nueva Zelandia, donde la estructura exportadora continúa concentrada en productos derivados de los recursos naturales pero se han implementado estrategias para agregar valor y conocimiento a los productos exportados y desarrollar nuevas industrias<sup>1</sup>.

En un nuevo estudio, que además de esos países incluye a España y la República Checa, y cuya síntesis se encuentra en el capítulo VI del documento mencionado (CEPAL, 2008), se destaca que un elemento común a estos países —cuyas políticas, cultura e historia son muy diferentes— es la acción vigorosa del Estado para impulsar el desarrollo exportador y la competitividad a partir de una visión del futuro. En estos países, la visión se manifiesta en estrategias de desarrollo exportador de mediano y largo plazo y en su implementación a partir de una alianza público-privada que busca consensos, o al menos entendimientos, con respecto a lineamientos estratégicos básicos.

Con el fin de avanzar en el proceso de búsqueda de consensos, los ejercicios de prospectiva se han constituido en un instrumento orientado no tanto a la proyección del

futuro —que cada vez es más incierto— sino más bien a la socialización de la información, la constitución de redes de diversos actores y el análisis de expertos, todo lo cual contribuye a la definición estratégica y la toma de decisiones de política.

No existe una definición única de los ejercicios de prospectiva, sin embargo en todas ellas se incluye cada vez más a diversos actores para contribuir a la definición de probables escenarios futuros —construcción de futuros alternativos— y a la búsqueda de senderos eficaces para enfrentarlos. Los países que cuentan con una visión compartida del futuro y son capaces de identificar caminos a seguir para fortalecer su posicionamiento a nivel internacional pueden aprovechar estos escenarios para avanzar en materia de competitividad y estrategias de desarrollo tecnológico e innovación. Para incidir en el futuro, la prospectiva incluye participación, formación de consensos y reunión de información, contribuyendo de este modo a la toma de decisiones y la planificación.

Los estudios prospectivos están estrechamente vinculados con los esfuerzos nacionales de innovación y el fortalecimiento de la competitividad en varias formas. En primer lugar, estos estudios ayudan a la identificación de tecnologías que pueden ser decisivas para aumentar la competitividad futura de un país. Los ejercicios de prospección contribuyen a la definición de los planes de ciencia y tecnología que orientan el presupuesto público y la actividad del sector privado. En segundo lugar, estos ejercicios facilitan la articulación de la tecnología y el conocimiento con el mercado, es decir, que estimulan la aplicación práctica de los resultados de las investigaciones científicas. Se trata de discernir las prioridades de la innovación con respecto a los escenarios futuros para las empresas en áreas en que se abren nuevas oportunidades en el mediano y largo plazo. Los esfuerzos prospectivos pueden identificar esas oportunidades, los posibles obstáculos y las políticas requeridas para avanzar en él o los senderos señalados. En tercer lugar, los ejercicios prospectivos permiten fortalecer alianzas de largo plazo entre investigadores, empresas de diversos sectores industriales, el mundo académico y los gobiernos y, en general, diversos ámbitos de la sociedad.

A continuación se describirá con ejemplos concretos de diferentes países la manera en que los ejercicios de prospectiva se han implementado y utilizado para la formulación de estrategias de desarrollo exportador e innovación. Este proceso no es común en América Latina y el Caribe, de modo que los avances logrados en otros países y continentes pueden fomentar el uso de estos ejercicios para aumentar la inserción internacional de la región.

<sup>1</sup> Véanse Ministerio de Desarrollo Económico de Nueva Zelandia (2005) y Backing Australia's Ability (2004).



## A. La prospectiva en el ámbito de una estrategia de desarrollo exportador y fortalecimiento de la inserción internacional

El análisis de la prospectiva consiste en una interrogación sistemática y organizada acerca de los patrones de comportamiento de diversos temas en el largo plazo. En la literatura se pueden encontrar múltiples enfoques analíticos para el estudio de este campo, que ha suscitado un interés cada vez mayor a nivel mundial<sup>2</sup>. No obstante, en las últimas décadas y por distintos motivos, el proceso de prospectiva se alejó del simple ejercicio de proyectar el futuro como una extrapolación del pasado para dar lugar a una visión más compleja que hace hincapié en la toma de decisiones del presente. La participación de un gran número de actores —científicos, profesionales, empresarios y autoridades públicas, entre otros— permite sentar las condiciones para la planificación y la elaboración inteligente, sistemática y participativa de estrategias de desarrollo orientadas al logro de un mejor posicionamiento del país en el contexto internacional en el largo plazo.

La labor más sistemática en la aplicación de la prospectiva a nivel nacional se realizó en la década de 1990 en países como Alemania, Austria, Francia, el Japón, el Reino Unido, la República de Corea y Suecia, pero en la actualidad esta práctica se ha extendido a gran parte de los países europeos, Australia y Nueva Zelanda, mientras que el Japón y el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) lo han impulsado en los países asiáticos. Estos ejercicios han tenido un carácter nacional pero también se han desarrollado en el ámbito regional y sectorial. Como se verá más abajo, han evolucionado como herramienta de política y desempeñan un papel

importante en la visión estratégica para el fortalecimiento de la inserción internacional.

Un ejemplo, entre los múltiples que existen, y que ilustra la relación entre el ejercicio de prospectiva y su aporte al desarrollo exportador, es el de Alemania, cuya economía depende significativamente de exportaciones con un alto contenido de conocimiento. Este país ha reconocido que su eficiencia tecnológica es una de las principales ventajas al momento de competir a nivel internacional y ha advertido que las empresas alemanas solo serán capaces de mantener su alto grado de competitividad en el largo plazo en la medida en que se invierta continuamente en investigación y desarrollo, se avance en el área de las nuevas tecnologías y se logre transformar rápidamente las innovaciones en bienes comercializables en el mercado. En este sentido, Alemania ha utilizado los estudios prospectivos para identificar tecnologías que pueden ser decisivas para aumentar la competitividad del país en el futuro. De esta manera, el último proceso prospectivo, llamado Futur 2001-2005, tuvo como objetivo explícito explorar temas de investigación que fuesen capaces de atraer financiamiento. La implementación y el uso posterior de los estudios prospectivos se transformó en un punto crítico. El conocimiento obtenido a través de estos estudios sirvió posteriormente para establecer prioridades en las investigaciones y políticas tecnológicas aplicadas a sectores con un estrecho vínculo exportador, como el sector automotor, la nanotecnología, las tecnologías de la información y de las comunicaciones y la tecnología aplicada a la energía y a la salud.

### 1. Los ejes estratégicos del desarrollo exportador y los ejercicios de prospectiva

En el análisis de las estrategias de los países estudiados de fuera de la región (CEPAL, 2008), se detectan cuatro ejes estratégicos a partir de los cuales se han estructurado los programas y las políticas orientadas al fortalecimiento de la inserción internacional, a saber: la

atracción de inversión extranjera directa, la articulación e internacionalización de las pequeñas y medianas empresas, la promoción de exportaciones y la innovación. Estos ejes no tienen el mismo peso en los diferentes países (véase el cuadro VII.1), pero en conjunto forman un sistema de políticas y programas que se sustentan en el mediano plazo y que representan la arquitectura de la estrategia de desarrollo exportador.

<sup>2</sup> Masini (2006), Cuhls (2003), Cuhls y Jaspers (2004), Cariola y Rolfo (2004).

Cuadro VII.1  
**CUATRO EJES DE ORIENTACIÓN ESTRATÉGICA PARA LA INSERCIÓN INTERNACIONAL <sup>a</sup>**

	Atracción de inversión extranjera directa	Articulación e internacionalización de las pymes	Promoción de las exportaciones	Innovación
Australia	√			√
España <sup>b</sup>		√	√	√
Finlandia				√
Irlanda	√	√	√	√
Malasia	√	√	√	√
Nueva Zelanda		√	√	√
República Checa	√		√	√
República de Corea		√	√	√
Singapur	√	√	√	√
Suecia				√

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de documentos oficiales de cada país.

<sup>a</sup> El signo √ indica la existencia de una estrategia formalmente elaborada y en vigencia.

<sup>b</sup> Se refiere a las comunidades autónomas.

Por ejemplo, la atracción de inversión extranjera ha sido clave en la estrategia de países pequeños en los que se ha querido avanzar rápidamente en el campo de la industrialización y la exportación de productos de alta tecnología y valor agregado, como Irlanda, Malasia, Singapur y, últimamente, la República Checa. Debido a la intensa competencia externa, la estrategia actual en estos países se orienta a mantener o mejorar las condiciones de negocios internas y a seleccionar mejor los programas de atracción, dando preferencia a sectores de producción y servicios de más alta tecnología.

La selección del tipo de políticas de atracción de inversión extranjera no es trivial y los ejercicios de prospectiva permiten definir en forma consensuada las actividades que se beneficiarán de los incentivos. En la actualidad se da prioridad a las industrias y servicios de alto contenido de conocimiento y valor y a las inversiones en investigación y desarrollo. Estos ejercicios, realizados con la participación de los distintos actores de los sectores público y privado han fortalecido las decisiones y aumentado la eficacia de las políticas. Los casos de Singapur e Irlanda, y en cierta medida de Malasia, constituyen ejemplos interesantes de este tipo de procesos. En estos países, no solo participan actores locales en la búsqueda de estrategias para enfrentar el futuro, sino también paneles internacionales de consejeros. En Singapur, el gobierno convoca cada año a una reunión del más alto nivel político, a la que asisten gerentes generales de grandes empresas multinacionales para analizar, junto con representantes del gobierno, las tendencias de la globalización y de la región asiática, así como los cambios tecnológicos y estratégicos. Como instrumento de los ejercicios de prospectiva, esta reunión no solo constituye un foro en el que se intercambia información aplicable a las estrategias nacionales, sino que contribuye a crear una red de contactos en el mercado internacional que permite identificar oportunidades concretas para el país.

En el eje de orientación estratégica relacionado con la internacionalización de las empresas se pueden

identificar varias dimensiones, a saber: i) la articulación de la empresa local con las cadenas internacionales de valor y de exportación; ii) la articulación de la empresa como proveedora de las corporaciones transnacionales establecidas localmente; iii) el perfeccionamiento tecnológico, sobre todo de la pequeña y mediana empresa y iv) la capacitación para la exportación y la inversión en el exterior, también orientada principalmente a la pequeña y mediana empresa. Los ejercicios de prospectiva han resultado útiles en la selección de actividades y sectores en los que concentrar los esfuerzos humanos y financieros. En el caso de la República de Corea, el Ministerio de Comercio, Industria y Energía (MOTIE) ha realizado actividades de prospectiva para consensuar sus políticas y definir las prioridades de la estrategia del país hasta el año 2030 (Choi, 2003; Seok-Ho y otros 2006).

La promoción de exportaciones es otra área estratégica orientada a mejorar la información sobre posibles mercados en el exterior, promover la imagen del país, vincular proveedores con compradores, mejorar la calidad de bienes y servicios y el acceso a los mercados. En algunos países estos programas y políticas se desarrollan en el marco de los programas de internacionalización e innovación.

Como se puede observar en el cuadro VII.1, el eje de la innovación es, de hecho, el más frecuente en las estrategias orientadas al desarrollo exportador, lo que refleja su importancia para aumentar la productividad y la competitividad de bienes y servicios en forma sostenida. La futura inserción internacional de los países depende de la creación de nuevos productos y servicios y del mejoramiento de los procesos productivos; no es de extrañar entonces que exista una relación directa entre el número de ejercicios de prospectiva en los países de Europa y Asia y la definición de las estrategias de innovación en esos países. En el caso de Irlanda, por ejemplo, el objetivo central del último ejercicio de prospectiva ha sido asegurar ventajas competitivas de forma sostenida y mejorar las condiciones de vida en el país. Para ello el gobierno consideró de suma importancia

impulsar la comprensión social de la forma en que la ciencia y la tecnología servirán al país en sus necesidades futuras. De lo que se trata específicamente es de hacer comprender a los actores económicos la manera en que la inversión en investigación, ciencia y tecnología permitirá al país evolucionar hacia la sociedad del conocimiento. El ejercicio a su vez se orientó a crear redes que articulen los negocios con las ciencias básicas, las ciencias aplicadas y las políticas gubernamentales y, por último, a desarrollar una cultura de pensamiento acerca de los mercados, las oportunidades tecnológicas y los desafíos permanentes a que se ve enfrentado el país.

Siguiendo el ejemplo del Reino Unido, el Japón y Alemania, la República de Corea ya ha completado tres ejercicios de prospectiva tecnológica que han incluido cada vez un mayor número de actores reunidos en paneles de expertos, empresarios, académicos e incluso consumidores para evaluar las áreas de potencial desarrollo tecnológico del país. En este caso, junto con el establecimiento de redes de difusión de información y conocimiento, que posteriormente se ven fortalecidas por las políticas gubernamentales, los resultados del ejercicio contribuyen a alimentar los planes quinquenales de ciencia y tecnología que orientan el presupuesto público y la actividad del sector privado.

El proceso ha evolucionado desde el inicio de estas prácticas de análisis prospectivo, tanto con respecto a la orientación como a las metodologías. Al principio, los ejercicios realizados en Europa y luego en Asia se orientaron a la prospectiva tecnológica, pues se consideraba que la competitividad estaba íntimamente ligada a la tecnología. La prospectiva era la respuesta para resolver los conflictos derivados de la necesidad de establecer prioridades relacionadas con costos de escalamiento o recursos limitados, así como los derivados de la complejidad en la toma de decisiones científicas y las presiones para obtener valor a cambio del dinero invertido y relevancia socioeconómica.

Sin embargo, dado que las metodologías son genéricas y pueden utilizarse con diferentes objetivos, el proceso se fue reorientando hacia una nueva concepción de búsqueda de competitividad, en la que no solo importaban la investigación y el desarrollo, sino también la articulación de la tecnología y el conocimiento con el mercado. Es decir que el nuevo conocimiento científico o tecnológico no podía permanecer exclusivamente en el laboratorio o las universidades, sino que debía agregar valor a productos y procesos mediante su comercialización en los mercados, surgiendo de esta forma las estrategias de innovación. De esto se deriva que además de discernir las prioridades de la investigación sobre la base de las opiniones científicas, se trató de analizar los escenarios futuros para las empresas en áreas que presentan nuevas oportunidades en el largo plazo. Mediante la prospectiva se intentó identificar esas oportunidades, los posibles obstáculos y las políticas

necesarias para avanzar en los senderos señalados. Esto supuso no solo la participación de científicos en el ejercicio, sino también de industriales, consumidores y autoridades de gobierno que actúan en los procesos de producción, comercialización y difusión tecnológica, entre otros.

En el recuadro VII.1 se presenta un ejemplo de análisis prospectivo orientado a la búsqueda de competitividad en Noruega, respecto de uno de los principales sectores de exportación: la acuicultura. El ejemplo muestra la manera en que el proceso de prospectiva permitió el establecimiento de una alianza público-privada para delinear el futuro de la industria, mediante la participación en el diálogo de industriales, científicos, otros profesionales y autoridades de gobierno. Es interesante observar que si bien el organismo que convoca a la realización del ejercicio es el Consejo de Investigación de Noruega, el objetivo del ejercicio es definir el futuro de la industria, y que en un país con tecnología de punta, el futuro está íntimamente ligado a la investigación y el desarrollo y a la búsqueda de soluciones estratégicas.

En la actualidad el proceso de prospectiva se aplica también a estrategias sectoriales e incluso a temas más generales del desarrollo, como el desarrollo económico y social o el crecimiento sostenible. En este ámbito, la prospectiva evoluciona mediante la convergencia de tendencias en el análisis de políticas públicas, la planificación estratégica y los estudios de futuro y reúne a los principales agentes de cambio con el fin de desarrollar una visión estratégica y de inteligencia anticipada. Como señala Masini (2002), la importancia de la prospectiva no solo radica en saber qué depara el futuro sino también en la posibilidad de escoger el camino que se quiere seguir.

Hasta ahora no se han medido los resultados finales de los procesos de prospectiva, es decir los efectos de las recomendaciones y decisiones de política derivadas de los ejercicios. Sin embargo, algunos autores distinguen seis funciones propias del análisis de prospectiva, que constituyen resultados intermedios y se relacionan con la implementación de políticas, a saber: i) brindar la información anticipada o “inteligencia”, a la que las autoridades de gobierno y el resto de los actores acceden durante el proceso y que amplía los conocimientos en los que se basan las decisiones; ii) facilitar la implementación de políticas, construyendo una visión común entre todos los actores acerca de la situación actual y los desafíos futuros y estableciendo redes y visiones comunes entre ellos; iii) promover la participación de distintos actores —incluida la sociedad civil— en la toma de decisiones, para incrementar la transparencia y legitimidad de las políticas; iv) apoyar la definición de políticas, traduciendo los resultados del proceso colectivo en opciones específicas para el trazado y la aplicación de políticas; v) reconfigurar el sistema político mediante la introducción de desafíos a largo plazo e vi) informar al público que las políticas se basan en información racional (véase Da Costa y otros, 2006).

Recuadro VII.1

**UN ANÁLISIS DE PROSPECTIVA EN NORUEGA: ACUICULTURA 2020**

En 2003, el Consejo de Investigación de Noruega invitó a los representantes de la industria de la acuicultura, las comunidades de investigación y las autoridades públicas a participar en un diálogo sobre el futuro de la acuicultura noruega, denominado *Acuicultura 2020*. La iniciativa fue recibida con considerable interés por parte de instituciones y particulares. Se elaboraron alrededor de 150 escenarios básicos y 5 más complejos y a partir de uno de ellos se elaboraron recomendaciones estratégicas e iniciativas dirigidas a los actores en el ámbito de la investigación, la autoridad pública, el comercio y la industria. Mediante los escenarios propuestos en el marco de *Acuicultura 2020* se ofrecieron una serie de perspectivas diferentes sobre el potencial de la acuicultura noruega hacia el año 2020 y se intentó explicar lo que había sucedido hasta entonces.

El ejercicio reveló que la investigación por sí sola no puede resolver todos los

problemas y que para dar frutos, la inversión en investigación debe coordinarse con las estrategias de negocios y desarrollo comercial establecidas en el comercio y la industria y a nivel público. En segundo lugar, debido a que la investigación de diferentes campos debe estar conectada y enriquecida transversalmente, se concluyó que la acción conjunta en campos tecnológicos y profesionales como las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC), las tecnologías de materiales, la biotecnología y la investigación social y de mercado, entre otras, es fundamental para el desarrollo de nuevos e importantes conocimientos y encontrar soluciones estratégicas para el desarrollo de la acuicultura.

A raíz de esto el Consejo de Investigación de Noruega ha implementado técnicas de prospectiva como una herramienta para desarrollar programas de investigación a gran escala. En estos

procesos participan personas calificadas provenientes de diferentes empresas, instancias de autoridad e investigación y comunidades educativas, que trabajan en conjunto para formular perspectivas de largo plazo. Por medio de este trabajo, se puede definir el tema central y desarrollar un diálogo sobre el futuro. Esto crea una oportunidad de colaboración provechosa que no podría darse por sí sola si los actores no se encontraran diariamente.

El documento *Acuicultura 2020* resultante del ejercicio no pretende ser un análisis exhaustivo o científico. El tema que en él se trata es el futuro o, de forma más precisa, un número de escenarios futuros posibles y alternativos. El documento se elaboró con la intención de mejorar las bases para el programa de desarrollo del sector, tarea del Consejo de Investigación de Noruega para los años 2004 y 2005.

**Fuente:** Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Consejo de Investigación de Noruega, "Aquaculture 2020, transcending the barriers as long as...", 2005 [en línea] [http://www.forskingsradet.no/CSStorage/Flex\\_attachment/Aquaculture\\_2020\\_eng.pdf](http://www.forskingsradet.no/CSStorage/Flex_attachment/Aquaculture_2020_eng.pdf).

Por último, la experiencia acumulada en torno a la prospectiva revela algunas claves para que los procesos sean bien aprovechados y culminen en políticas realmente efectivas para modelar los patrones de largo plazo. A partir del análisis de la experiencia de un país como Irlanda (véase Boyle, O'Donnell y O'Riordan, 2002) se efectuaron varias recomendaciones, entre ellas la de articular el foco de interés de largo plazo con los problemas y políticas actuales para aumentar el interés de los participantes en el proceso y las probabilidades de éxito del ejercicio. Asimismo, aunque el proceso de prospectiva supone un aprendizaje que se obtiene en gran medida de otras experiencias, es siempre necesario adaptarlo a las circunstancias particulares y para ello se requiere capacitación y planificación.

Se ha observado también que para que el ejercicio esté bien orientado es necesario designar un comité directivo compuesto por los diferentes actores involucrados, que —entre otras tareas— sea responsable de la coordinación y el control del proceso y de facilitar la búsqueda de consensos o entendimientos. Debido

a la importancia de que los participantes estén bien informados, es fundamental contar con expertos en los diferentes temas que han de tratarse y consultar sus investigaciones y las de otros expertos en el curso del ejercicio. Otra de las recomendaciones consiste en aprovechar el proceso para crear redes de científicos, industriales, consumidores y expertos, que deberían continuar funcionando en el largo plazo. A su vez, se debe hacer uso de las múltiples técnicas para el análisis prospectivo, planificación de escenarios, talleres, técnicas Delphi u otras para estructurar el pensamiento de largo plazo. Estas técnicas ayudan a definir las estrategias o realizar recomendaciones de política respecto del futuro. Por último, de acuerdo con los autores, los ejercicios más satisfactorios son los que se traducen en un plan de acción como mecanismo para poner en práctica la estrategia. En virtud de los retos actuales para el fortalecimiento de la inserción de América Latina y el Caribe a nivel internacional, el aprendizaje y empleo de estos instrumentos de política pueden ser de gran utilidad.



## 2. La amplia disponibilidad de metodologías e instrumentos

Desde fines de la década de 1940, cuando comenzaron los estudios del futuro, hasta la época actual, en que la prospectiva se transforma en un instrumento de política pública, la metodología de estos ejercicios se ha ampliado enormemente. Pese a que la forma de llevar adelante los estudios de prospectiva en los distintos países es muy variada y responde en general a las características propias no solo de cada país sino también de cada ejercicio, las metodologías a las que se puede recurrir son comunes a todos. Entre ellas están las que corresponden a la fase de estudios preliminares, que suelen ser realizados por investigadores especializados en el tema. Las múltiples técnicas empleadas en esta etapa incluyen la elaboración de modelos y la simulación, la extrapolación de tendencias, los paneles de expertos, las técnicas Delphi (consultas especialmente estructuradas a expertos, sobre cuya base se formulan las conclusiones), la revisión de la literatura, el análisis retrospectivo y otros. A lo largo del proceso, y en la interacción con los actores, se introducen otras técnicas, como el análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas (análisis FODA), los análisis de impactos cruzados, la lluvia de ideas y los paneles ciudadanos, para posteriormente analizar tendencias y formular escenarios.

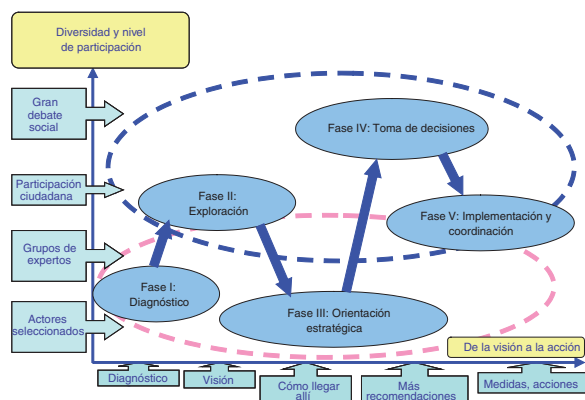
### a) La participación de los actores

Un elemento clave de los últimos ejercicios ha sido la elevada participación de los actores. La experiencia indica que la efectividad de la política depende del grado de participación de la mayor cantidad posible de actores y que ello es tan importante como la calificación de las personas que están a cargo de su implementación (véase Havas, Schartinger y Weber, 2007). Los ejercicios como Futur 2001-2005 en Alemania, Future 2020 en el Reino Unido, el último estudio Delphi realizado en el Japón y el ejercicio del período 2003-2004 en Suecia movilizaron a miles de actores de ámbitos heterogéneos y de alta representatividad entre ejecutivos de empresas, representantes de agrupaciones industriales, científicos, consumidores, asociaciones laborales y autoridades de gobierno.

La forma de participación de los actores depende del tipo de ejercicio y de la metodología empleada. Sin embargo, se ha determinado la existencia de distintas fases, con diversos grados de convocatoria y participación (véase el gráfico VII.1). Mientras que en la fase de diagnóstico o exploración del ejercicio la especificidad de los temas

puede restringir el grado de participación, el número de actores convocados aumenta considerablemente en la fase de toma de decisiones y se reduce mucho más en las etapas de implementación y coordinación.

Gráfico VII.1  
FASES DE PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES EN UN PROCESO DE ANÁLISIS PROSPECTIVO



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de O. Da Costa y otros, "The impact of foresight on policy-making: Insights from the FORLEARN mutual learning process", 2006.

En la primera fase entonces se establecen y eligen los temas o proyectos sobre los que se realizarán los ejercicios y en la segunda se aplica la metodología propia del ejercicio prospectivo. El método empleado en la primera fase puede consistir en un taller intensivo, en el que un grupo selecto de académicos o expertos destacados elige los temas de análisis. Al pasar a la segunda fase se debería contar con un equipo dedicado a cada tema y con las mejores capacidades en técnicas metodológicas de prospectiva, y con el apoyo de un grupo asesor de expertos. Este es el procedimiento aplicado en el último ejercicio de prospectiva realizado en el Reino Unido.

La estrategia del ejercicio difiere en cada caso y prevé un uso intensivo de las herramientas disponibles. El diseño de la estrategia es el punto de mayor flexibilidad en cuanto a las técnicas o estrategias que se pueden utilizar. Sin embargo, un factor característico común a todos los proyectos es su naturaleza participativa e inclusiva, ya sea mediante la realización de talleres intensivos o del trabajo conjunto de los participantes durante un período más prolongado. Una de las particularidades de esta metodología consiste en que la coordinación del ejercicio por un equipo



neutral, ajeno al sector de referencia, permite nuevas combinaciones de actores que se traducen en una visión más multidisciplinaria y cooperativa del problema, algo difícil de lograr si las personas directamente involucradas dirigieran el proyecto.

Por último, entre los resultados más exitosos de estos ejercicios, las autoridades que los coordinan mencionan en primer lugar su capacidad para generar consensos y, en el peor de los casos, entendimiento acerca de las opciones y caminos a seguir para fortalecer el posicionamiento internacional de los países y, en segundo lugar, la capacidad de generar mecanismos que permiten fortalecer alianzas de largo plazo entre investigadores, empresas de diversos sectores industriales, el mundo académico y los gobiernos y, en general, diversos ámbitos de la sociedad.

### b) La definición de escenarios futuros

En el último período también se han realizado ejercicios de prospectiva basados en la metodología de los escenarios futuros (Berkhout y Hertin, 2002 y DTI, 2002). El uso de estos escenarios puede ser de gran utilidad en los países en los que se deben definir estrategias de mediano y largo plazo, justamente porque permiten delinear las condiciones básicas o el contexto en que se basan los diferentes escenarios, permitiendo una elaboración más eficaz de las estrategias. Con esta metodología es posible analizar en cada uno de los escenarios las tendencias en sus distintas dimensiones, entre ellas las tendencias del mercado mundial, las tendencias económicas y sectoriales del país y las tendencias del empleo y la situación social, entre otras. La clave del ejercicio es ir más allá de los horizontes que se visualizan normalmente, por ejemplo en el comercio internacional, y llegar a identificar el potencial y las oportunidades derivadas tanto de los mercados como de la evolución de la ciencia y la tecnología.

El Departamento de Comercio e Industria (DTI) del Reino Unido aplica esta metodología y en el último ejercicio realizado en 2002 los escenarios se basaron en dos dimensiones. La primera representa los valores sociales, que van desde los más individualistas a los más comunitarios (DTI, 2002), mientras que la segunda dimensión mide sistemas de gobierno (*governance*), lo que se relaciona con la estructura del gobierno y la toma de decisiones.

La primera dimensión afecta las prioridades sociales, las políticas y los patrones de actividad económica que han de desarrollarse. En América Latina, el vértice comunitario de la dimensión social puede corresponder a una sociedad civil organizada, que pugna por políticas orientadas a la integración social.

En la segunda dimensión, un extremo corresponde a la autonomía —el poder permanece a nivel nacional—, mientras que el otro extremo consiste en la interdependencia —el poder se traslada a instituciones supranacionales, como por ejemplo la Unión Europea. Un símil para América Latina sería la definición de escenarios de mayor o menor integración regional, aspecto que tiene una incidencia determinante en materia de infraestructura y, sobre todo, de energía.

Sin embargo, las dimensiones de los escenarios pueden ser muchas y dependen de la búsqueda realizada en los propios países. Por ejemplo se podrían plantear escenarios en torno a los acuerdos de la Ronda de Doha, que serían especialmente relevantes para los países del MERCOSUR, o bien respecto de los resultados futuros de las negociaciones sobre cambio climático, entre ellos la potencial participación del Brasil, China y la India en los acuerdos del Protocolo de Kyoto. Cualesquiera sean las dimensiones que han de tenerse en cuenta para definir los escenarios, una vez escogidas se pasa a determinar las características intrínsecas de cada uno de ellos, en virtud de los factores que pueden incidir en el contexto interno e internacional en el futuro.

---

## 3. El liderazgo de los gobiernos en el proceso

Si bien existen entidades académicas e institutos de investigación dedicados al análisis del futuro, son los gobiernos los que han tomado la iniciativa en materia de prospectiva propiamente dicha, es decir como herramienta para la toma de decisiones y la definición de estrategias. Por otra parte, a raíz de que esta práctica comenzó en

los países desarrollados, en los que la competitividad ha estado íntimamente ligada al desarrollo tecnológico, los mayores avances se han registrado en el área de la ciencia y la tecnología. Es así como en los Estados Unidos el proceso ha estado a cargo del Ministerio de Defensa, mientras que en el Japón el Instituto Nacional de Política

Científica y Tecnológica (NISTEP) realiza estudios Delphi en forma regular. En la República de Corea, el Instituto de Política Científica y Tecnológica (STEPI) posee un grupo dedicado al análisis del futuro. En el caso del Reino Unido, la unidad de prospectiva se encuentra en la Oficina de Ciencia y Tecnología (OCT), mientras que en Australia el Consejo Australiano de Ciencia y Tecnología estuvo a cargo del ejercicio denominado “Acercando las necesidades futuras a la ciencia y la tecnología”. Organismos similares conducen los procesos en el Canadá, China, Hungría, Nueva Zelandia, Sudáfrica y Tailandia. En Austria siguen siendo los organismos de la Academia de las Ciencias los responsables del proceso, mientras que en Suecia los ejercicios están a cargo de un consorcio formado por la Real Academia

Sueca de Ciencias de la Ingeniería y representantes de las industrias y del sector público.

El concepto de competitividad ligada a la innovación genera preocupación por el mercado, es decir por la comercialización de los nuevos procesos y productos o modelos de negocios. Esta preocupación alcanza a nuevos actores y obliga a compartir la organización de los ejercicios con otros ministerios. En los Estados Unidos, por ejemplo, participa el Departamento de Comercio, en el Japón el Ministerio de Economía, Comercio e Industria y en Finlandia los organismos encargados de la prospectiva son el actual Ministerio de Empleo y de la Economía (ex Ministerio de Industria y Comercio) y la Agencia Finlandesa de Financiamiento para la Tecnología y la Innovación (TEKES) (véase el recuadro VII.2).

Recuadro VII.2

**PROSPECTIVA TECNOLÓGICA EN FINLANDIA**

El desarrollo tecnológico y las innovaciones han resultado un recurso clave para el crecimiento y la competitividad en la economía finlandesa y se cree que continuarán siéndolo en el futuro. Para asegurar la competitividad tecnológica, la prospectiva en este campo se ha convertido en un elemento esencial de las estrategias de muchas organizaciones.

Al contrario de lo que ocurre en muchos países, en Finlandia no hay un proceso de prospectiva formal a escala nacional que pueda utilizarse como capital en el establecimiento de prioridades en el campo de la investigación y el desarrollo. No obstante, la prospectiva tecnológica se utiliza, aplica y explota de muchas formas y en variados niveles organizacionales del sistema de innovación. El Ministerio de Comercio e Industria estableció un proyecto de coordinación de actividades de prospectiva tecnológica en Finlandia en 2001 y esa tarea continuó realizándose posteriormente.

La finalidad principal de ese proyecto era producir escenarios y puntos de vista para la política de innovación, analizar diferentes procesos de evolución y formular nuevos enfoques teóricos, desde la investigación sistemática a largo plazo hasta la discusión pública.

En el marco del proyecto se han establecido varias redes, entre ellas una red de expertos, una red de previsión de

todos los ministerios y un comité integrado por representantes del Ministerio de Comercio e Industria, la Agencia Finlandesa de Financiamiento para la Tecnología y la Innovación (TEKES) y el Centro de Investigación Tecnológica de Finlandia (VTT), como núcleo responsable de los temas de política tecnológica.

Los principales campos de previsión tecnológica para el trazado de la política de tecnología e innovación en Finlandia han sido los siguientes:

- i) cambios esenciales y tendencias en el entorno económico;
- ii) temas clave en materia de globalización, internacionalización, integración, regulación, desarrollo de la sociedad de la información, desarrollo de la Unión Europea y cambios tecnológicos en la sociedad;
- iii) desarrollo y crecimiento sostenidos, maduración y otros cambios a largo plazo en la sociedad;
- iv) cambios y tendencias en la innovación nacional y los sistemas de producción, como la dinámica y el desarrollo a largo plazo de conglomerados industriales y del entorno comercial.

La TEKES es la principal instancia pública orientada al financiamiento de actividades de investigación y desarrollo aplicado e industrial en Finlandia. Su estrategia tecnológica se basa en la interacción estrecha e intensiva, la

discusión y el aprendizaje continuos con empresas, institutos de investigación, organizaciones industriales y otros grupos de pares relacionados con las políticas tecnológicas. En la labor de la TEKES también se toman en cuenta las tendencias internacionales, utilizando sus amplias redes de contacto.

Los estudios de previsión tecnológica están a menudo vinculados con programas de evaluación de tecnología en el mismo campo. Este tipo de estudios de previsión pueden caracterizarse como estudios ensamblados, que integran evaluación, previsión tecnológica y evaluación tecnológica. Estos proyectos también constituyen una plataforma para la creación de herramientas de desarrollo y métodos de previsión tecnológica orientados a los programas en ese sector.

En algunos estudios las actividades de previsión tecnológica en Finlandia han sido analizadas y comparadas con las prácticas europeas. En ellos se señalan algunos desafíos para Finlandia, a saber: el análisis sistemático y exhaustivo de los posibles riesgos del desarrollo tecnológico, la evaluación equilibrada de diferentes áreas de la investigación y el desarrollo, los procesos de previsión buenos, transparentes y bien documentados y todo lo que los grupos de interés deberían tener en cuenta en los procesos de previsión, estimación y evaluación.

## B. La prospectiva en América Latina y el Caribe y lo que puede aprenderse de las experiencias del resto del mundo

Si bien en América Latina también se han realizado análisis de prospectiva, esta no ha sido una práctica sistemática de los gobiernos a nivel nacional, subnacional o sectorial, con excepción de unos pocos países. En la mayoría de los casos, los ejercicios tuvieron un carácter esporádico y aún no se ha desarrollado la capacidad suficiente para su adaptación creativa al contexto de los países de la región<sup>3</sup>.

La experiencia de los países europeos y asiáticos en los que se practica la prospectiva muestra que estos ejercicios pueden ser muy útiles, no solo porque permiten mirar y modelar el futuro, sino también armonizar la visión de actores diversos y con intereses contrapuestos. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Unión Europea y el APEC, entre otras instituciones multilaterales, apoyan estos ejercicios y ayudan a los países en la identificación y el estudio de los fenómenos que pueden afectar su futuro, creando además las condiciones para el desarrollo de una visión común. Por ejemplo, el objetivo del Programa Internacional sobre el Futuro (*International Futures Programme*) de la OCDE es ayudar a los países a enfrentar la complejidad e incertidumbre del mundo actual mediante la creación de una plataforma en la que los encargados de formular políticas y los actores involucrados pueden confrontar sus visiones e ideas, considerando los puntos de vista de los demás y estableciendo un diálogo para llegar a una mejor comprensión de los fenómenos y las líneas de acción para el futuro. La Unión Europea cuenta también con un instituto (FORERA) orientado a promover las actividades de prospectiva en Europa como base para llevar a cabo una coordinación abierta de visiones futuras, facilitar la toma de decisiones y brindar asesoramiento, directrices de largo plazo

y orientación para el diálogo entre actores sobre políticas de investigación e innovación a nivel europeo. El APEC cuenta a su vez con una instancia similar, el Centro para la prospectiva tecnológica del APEC (APEC CFT), que fue creado en 1998 y opera en la Agencia Nacional de Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (NSTDA) de Bangkok (Tailandia). Su objetivo principal es desarrollar y difundir capacidades prospectivas y herramientas de planificación para ayudar a las economías del APEC a hacer frente a cambios rápidos y desafíos sociales. Con esta finalidad, el APEC ha adoptado una definición bastante amplia de la prospectiva como un intento sistemático de mirar el futuro de la ciencia, la tecnología, la sociedad y la economía, y sus interacciones, de manera de promover un beneficio social, económico y ambiental. Con ese fin se llevan a cabo proyectos de prospectiva en el sentido más amplio; estudios prospectivos regionales, sectoriales y organizacionales; capacitación en estudios prospectivos de última generación, y planificación nacional y regional estratégica<sup>4</sup>.

América Latina es una de las regiones en las que no existe este tipo de organismos, a pesar de los múltiples desafíos que enfrenta y de que las exigencias en materia de competitividad son cada vez mayores. Al constatar que los principales competidores de los países latinoamericanos poseen una visión de largo plazo y han acordado una estrategia común para el fortalecimiento en la inserción internacional —y por ende tienen un claro camino trazado— se puede apreciar la importancia de emprender un camino basado en orientaciones estratégicas de largo plazo, que se traduzca en acciones específicas en el presente. Este accionar es importante para la coordinación y la articulación de políticas eficaces.

<sup>3</sup> Al respecto, véase Popper y Medina (2008).

<sup>4</sup> Para ver las áreas de interés del Programa Internacional sobre el Futuro de la OCDE, de FORERA (Unión Europea) y del Centro para la prospectiva tecnológica del APEC, véanse [en línea] <http://www.OECD.org>; <http://forera.jrc.ec.europa.eu/>, y <http://www.apecforesight.org/>.

---

## 1. La búsqueda de una visión a nivel de país en el camino de la competitividad

Los ejercicios de prospectiva ayudan en la búsqueda de una visión a nivel de país orientada a encarar el futuro en forma consensuada. Un ejercicio muy ilustrativo al respecto se llevó a cabo en abril de 2008 en Australia, impulsado por el Primer Ministro que encabeza el gobierno laborista<sup>5</sup>. Para realizarlo se convocó a 1.000 personas, que fueron agrupadas en torno a 10 temas diferentes, y su labor conjunta permitió definir las prioridades futuras del país. Los temas analizados en Australia no están lejos de los desafíos que enfrentan nuestros propios países: productividad, capacitación y educación, el futuro de la economía, el direccionamiento futuro de las industrias rurales, el cambio climático y el agua —tema extremadamente relevante en ese país— y la estrategia de largo plazo en materia de salud, entre otros.

En la etapa inicial del ejercicio se convocó a actores con intereses diversos y, aunque esto generó controversias, también facilitó la comprensión de los desafíos, puso sobre la mesa las diferentes soluciones posibles, permitió a los diversos actores entrar en contacto y conocerse, y finalmente derivó en entendimientos e incluso consensos en materias fundamentales para el desarrollo del país. Muchos de los países latinoamericanos y caribeños podrían beneficiarse

con una iniciativa de este tipo. Un aspecto positivo es que en el diálogo se dejan de lado las ideologías y los partidos y se busca mirar al futuro para resolver problemas concretos y encontrar alternativas viables para fortalecer la competitividad de los países en el largo plazo.

Entre 2003 y 2004 se realizó en Suecia un ejercicio similar, cuyas conclusiones se exponen en “Inspiración para la innovación: prospectiva tecnológica de Suecia en 2004”<sup>6</sup>. En este caso, la búsqueda de un camino para el desarrollo futuro del país se realizó en forma más acotada. La posición de vanguardia en materia tecnológica y la consideración de los efectos de las continuas fuerzas que tienden a la globalización llevaron a los suecos a la conclusión de que se debe profundizar la especialización en las inversiones. Se determinaron 11 sectores en los que el país concentrará 100 áreas de desarrollo tecnológico y de conocimiento, entre ellas la tecnología interactiva, los materiales funcionales, la producción sostenible de alimentos y la tecnología para el cuidado de la salud. En el marco del fortalecimiento de la colaboración entre las empresas, el mundo académico y el gobierno, estos resultados se incorporaron a la estrategia de innovación de Suecia, que orienta los programas e incentivos destinados a su aplicación.

---

## 2. La prospectiva en materia de energía: una forma de avanzar en la superación de obstáculos a la competitividad

Los ejercicios de prospectiva contribuyen a encontrar caminos en la búsqueda de soluciones a los obstáculos a la competitividad, o bien a lograr consensos y establecer lineamientos estratégicos con respecto a estos. Un ejemplo de ello es justamente la política en materia de energía. Aunque este tipo de ejercicios no se ha generalizado en América Latina, existen algunas experiencias específicas en el Brasil y la República Bolivariana de Venezuela.

En la República Bolivariana de Venezuela, la empresa estatal del petróleo, Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), realizó en el año 2005 el primer estudio de prospectiva tecnológica sobre combustibles y vehículos avanzados, con el fin de delinear los escenarios futuros —período de 10 a 20 años— respecto de sus productos

(Paez, 2005). En materia de combustibles, el ejercicio reveló una gran variedad de oportunidades y amenazas, que analizadas en un contexto global se podían traducir en grandes retos y oportunidades para la empresa. Entre las recomendaciones de política resultantes del ejercicio se destacaron la de crear una estrategia tecnológica corporativa para promover la búsqueda de nuevos productos y combustibles fósiles para los mercados futuros, la inversión oportuna en tecnología para producir combustibles fósiles de gran calidad, la necesidad de explorar nuevos espacios de negocios en Asia y América Latina y la diversificación energética con responsabilidad social y ambiental en todos los mercados. La utilidad del ejercicio claramente depende de la capacidad para

---

<sup>5</sup> Australia 2020 Summit, Initial Summit Report, abril de 2008.

<sup>6</sup> Swedish Technology Foresight (2004) [en línea] [www.tekniskframsyn.nu](http://www.tekniskframsyn.nu).



incidir en las autoridades de la empresa y del gobierno al momento de tomar las decisiones.

En el Brasil se realizó un ejercicio de prospectiva con relación a la sostenibilidad de la industria del etanol. Los actuales precios del petróleo, el encarecimiento de los cereales y los rápidos avances tecnológicos registrados en la industria del etanol brasileña transformaron a este producto en el más competitivo del sector de los biocombustibles en el mundo. A todo ello se suma la posible demanda de los Estados Unidos, cuando en el año 2009 se eliminan los aranceles aplicados al etanol. El posicionamiento internacional del producto supone perspectivas muy favorables para la industria, pero al mismo tiempo grandes desafíos y el ejercicio de prospectiva da cuenta de estos<sup>7</sup>.

Las conclusiones señalan que si bien la creciente demanda de etanol en el mundo impulsaría un gran desarrollo de la industria, esta también deberá responder a grandes externalidades negativas si no se realiza una planificación estratégica adecuada. Mediante la política pública se deberán resolver los problemas relativos a los derechos de propiedad y la planificación territorial, y responder a las oportunidades de un nuevo desarrollo regional basado en la desconcentración de la industria de la bioenergía. Asimismo se planteó la necesidad de aumentar el apoyo estatal a la investigación y el desarrollo y a la transferencia tecnológica, incentivar al sector privado con mecanismos para promover las mejores prácticas en materia de gobierno corporativo y responsabilidad social y fortalecer las respuestas a los requerimientos de eficiencia y presiones ambientales en los mercados<sup>8</sup>.

Existen varios países en la región cuya matriz energética no podrá cubrir las necesidades futuras. La realización de ejercicios nacionales en esta materia permitiría formular escenarios alternativos y, sobre todo, lograr un consenso entre los diversos actores con respecto a las opciones relevantes, pero de efectos contrapuestos. A nivel regional, estos ejercicios permitirían optimizar el uso de la energía en la región con resultados directos sobre la competitividad. Con ese objetivo, la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE) realizó en 2006 un estudio de prospectiva energética de sus 26 países miembros (OLADE, 2006). El ejercicio se organizó por países y subregiones —México, Centroamérica, el Caribe, los países andinos y el Cono Sur— con un horizonte temporal en el año 2018. En el estudio se presenta la relación entre la oferta y la demanda por país y por subregión para toda la gama de productos energéticos respecto de los que existe

oferta y demanda en los escenarios considerados de bajos y altos niveles de integración.

Como en todo estudio de esta naturaleza, se han considerado algunos supuestos de orden mundial, como el marcado aumento de la demanda de China, los Estados Unidos y la India, que incidirá, sobre todo, en la demanda de petróleo para el segmento del transporte. De la misma manera, se ha desatado una intensa búsqueda de alternativas al petróleo convencional y sus derivados. En el estudio también se han considerado supuestos regionales. Un escenario con bajos niveles de integración, es decir en el que se consoliden muy pocos proyectos de infraestructura, principalmente de gas natural y electricidad, daría como resultado una menor competitividad y menores tasas de crecimiento y desarrollo. En un escenario con altos niveles de integración se incrementarían la competitividad regional, el crecimiento y el desarrollo. El análisis de los resultados del estudio de prospectiva señala claramente los beneficios económicos de la integración por subregiones, como resultado de la capacidad de producción de energía de algunos países y las necesidades de otros.

El problema de este tipo de ejercicios es que, más que producir consensos en torno a decisiones políticas, se limitan a formular un análisis sobre el futuro y sus conclusiones no derivan en una estrategia o en su aplicación por parte de los países involucrados. Esta diferencia puede apreciarse en la forma en que se aborda el ejercicio de prospectiva en algunos países de otras regiones, entre ellos los países nórdicos (Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia)<sup>9</sup>. En estos países se realizan esfuerzos para el diseño y la aplicación de una visión estratégica en el sector de la energía que se proyecta a los próximos 30 años. Para ello se realizó un ejercicio en el que participaron 16 organismos pertenecientes al mundo académico, la industria, empresas del sector energético y asociaciones de los cinco países y una amplia gama de expertos de los países europeos, provenientes de los ámbitos de la investigación, la industria y el gobierno. El objetivo de la prospectiva era asistir a las empresas, los institutos de investigación y los gobiernos de los cinco países en la definición de las prioridades de la industria energética y, en particular, en la introducción de la energía proveniente del hidrógeno. El ejercicio permitió a los países nórdicos desarrollar proyectos colaborativos, establecer redes de científicos y empresas inversionistas y crear una masa crítica para dar peso a sus proyectos a nivel internacional. Al margen de los resultados específicos de las investigaciones, el ejercicio ha permitido aunar fuerzas, recursos materiales, conocimientos y voluntades para que un conjunto de pequeños países pueda hacer frente a los desafíos que depara el futuro en materia de energía.

<sup>7</sup> El ejercicio estuvo a cargo del Instituto de Economía Agrícola, en el marco del proyecto “Direccionamiento de políticas públicas para la industria del etanol en el estado de São Paulo” y del Programa de investigación de políticas públicas de la Fundación de apoyo a la investigación en el estado de São Paulo.

<sup>8</sup> En la actualidad, el Brasil cuenta con el Centro para la gestión y estudios estratégicos (CGEE) que realiza estudios prospectivos en diversas áreas.

<sup>9</sup> Nordic H2 Energy Foresight, *Building the Nordic Research and Innovation Area in Hydrogen, Summary Report*, enero de 2005.



### 3. Los estudios de prospectiva de carácter sectorial

En América Latina, los estudios de prospectiva de carácter sectorial han sido promovidos por la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI). En el año 2005 se llevó a cabo un ejercicio sobre el futuro de la industria pesquera en América del Sur que abarcó a Chile, Colombia, el Ecuador y el Perú. Este ejercicio permitió establecer acuerdos de cooperación para aumentar la productividad y competitividad de la cadena de exportación, definir programas regionales de investigación y desarrollo y proponer mejoras tecnológicas en productos y sectores relacionados con la industria pesquera. Asimismo, se efectuaron recomendaciones sobre el seguimiento del ejercicio y la necesidad de definir una política regional de pesca, se promovió la inversión en modernización y mejora tecnológica en la industria, se propuso la creación de un centro regional de capacitación y de alerta tecnológica y, por último, el establecimiento de una marca de calidad de origen para los productos de la región (ONUDI, 2006).

De haberse aplicado este tipo de ejercicios a la acuicultura del salmón en Chile varios años atrás, es posible que se hubiera alcanzado un entendimiento entre los principales actores (industriales, trabajadores, científicos, expertos internacionales y autoridades públicas) para desarrollar una estrategia de crecimiento sostenible basada en la innovación y el cuidado del medio ambiente, lo que probablemente habría evitado las enfermedades que hoy afectan la producción de uno de los principales productos de exportación del país. En cambio, el ejercicio realizado por la industria acuícola noruega (véase el recuadro VII.1) fomentó la acción conjunta de los científicos y profesionales del campo de las TIC, las tecnologías de los materiales y la biotecnología y de investigadores sociales y de mercado, para contribuir a desarrollar nuevos e importantes conocimientos y soluciones estratégicas para el avance de la industria de ese país a largo plazo.

Los ejercicios de prospectiva a nivel sectorial pueden orientarse a descubrir potencialidades en nuevos sectores. En Irlanda, por ejemplo, se han realizado ejercicios de este tipo que consideran las tendencias sociales, económicas y de mercado que afectarán al país hasta el año 2015. El ejercicio de prospectiva abarcó los siguientes sectores: productos químicos y farmacéuticos —sector de mayor participación en las exportaciones—; tecnologías de la información y de las comunicaciones —con miras a incrementar la exportación de servicios de alta tecnología—; procesos y materiales de manufactura —sobre todo para computación y equipos médicos—;

ciencias de la salud y de la vida, recursos naturales —alimentos agroindustriales, marinos y del sector forestal—, y energía, transporte y logística y construcción e infraestructura. En cada una de estas áreas el ejercicio logró el consenso de miembros del gobierno, expertos, científicos e industriales sobre las investigaciones científicas y los avances tecnológicos necesarios para asegurar la competitividad y el mejoramiento del nivel de vida en el futuro<sup>10</sup>.

Entre los ejercicios de prospectiva sectorial desarrollados en América Latina se destaca el realizado en Uruguay (Ramos, 2002), que presenta algunas características importantes en comparación con los realizados en otros países de la región. La primera es que el proceso estuvo encabezado por la Presidencia de la República, de modo que no quedó circunscrito a un ámbito ajeno a la toma de decisiones políticas. En segundo lugar, participaron 170 especialistas, incluidos empresarios, académicos y autoridades de gobierno, lo que legitimó sus resoluciones. En el informe del ejercicio se señalan también sus limitaciones: la dificultad de los actores para encarar una visión de futuro y elaborar escenarios de largo plazo dejando de lado el análisis de la coyuntura y la exigencia al Estado de medidas correctivas. Las áreas en las que se decidió concentrar los esfuerzos en ciencia y tecnología y las políticas e inversiones son las siguientes:

- Biotecnología en el sistema agroalimentario, panel conducido por el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIA)
- Energía, panel dirigido por la Facultad de Ingeniería de la Universidad de la República
- Transporte y logística, panel dirigido por la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Montevideo

La prospectiva también representa un instrumento útil para definir el futuro de una industria en crisis y encontrar alternativas. Este es el ejemplo de la agricultura holandesa, que acaba de atravesar una crisis relacionada con la salud animal, la inocuidad alimentaria y el brote de enfermedades. El ejercicio prospectivo llevado a cabo por iniciativa del Consejo Nacional para la Investigación Agrícola (NRLO) mostró que en el futuro serían necesarios nuevos conceptos para el desarrollo de una agricultura sostenible. El uso de herramientas prospectivas como el análisis de escenarios, las entrevistas en profundidad, los estudios de expertos y los análisis de tendencias permitió definir los criterios para la aparición de nuevos conceptos.

<sup>10</sup> Véase ICSTI Ireland (1999).

Una de las ideas planteadas, la noción de agroparques, consistía en congregar diferentes granjas en un mismo predio industrial, permitiendo de esta manera el reciclaje de energía, minerales, agua y dióxido de carbono.

El concepto ecoindustrial de los agroparques es, en muchos sentidos, un cambio de paradigma: la actividad agrícola ya no está confinada al campo sino que puede desarrollarse también en esferas semiurbanas. Al contrario del paradigma de especialización, diferentes ramas de la agricultura se juntan para reciclar materiales (dióxido de carbono, energía, agua, minerales). Si bien los proyectos piloto están todavía en curso, la experiencia y el aprendizaje del estudio prospectivo fueron tan importantes que el

NRLO se transformó en la red de innovación para áreas rurales y sistemas agrícolas (*Innovation Network Rural Areas and Agricultural Systems*), porque se determinó que las actividades prospectivas son más eficaces cuando están integradas en sistemas de procesos innovadores. En relación con la agroindustria, el ejemplo del Uruguay ya mencionado permite concluir que aunque algunos países de la región cuentan con muchas ventajas, estas no se conocen lo suficiente ni se ha formulado una estrategia para aprovechar todo su potencial. Agregar valor mediante la innovación es uno de los grandes retos en esta materia y la prospectiva es un camino para delinear el futuro de estos sectores en la región.

## C. Conclusiones

América Latina y el Caribe está quedando rezagada en las áreas del desarrollo exportador y la competitividad. Avanzar en este camino supone una doble tarea: alcanzar lo que ya se ha logrado en otros países, pero además evitar el rezago que produce el continuo desarrollo tecnológico, aún más acelerado en la era de la globalización. En el mundo actual, el aumento de la competitividad y el fortalecimiento de la inserción internacional de los países no puede radicar en la mano invisible del mercado, sino que requiere de una estrategia de mediano y largo plazo sustentada en la colaboración entre los sectores público y privado. Así lo demuestra la experiencia de las economías que dieron saltos en su desarrollo exportador y en su crecimiento, cerrando la brecha con los países de ingresos más altos.

Tal como se ha señalado en este capítulo, los ejercicios de prospectiva representan un instrumento que abona dicho proceso. La experiencia muestra que son útiles para desarrollar consensos acerca de la construcción de un futuro deseable, pero también “alcanzable” en el largo plazo, reuniendo información disponible de diversos actores, analizándola, evaluándola y permitiendo la identificación conjunta de las prioridades y los lineamientos estratégicos que deben ser tomados en consideración actualmente. En general, los ejercicios de prospectiva contribuyen a buscar entendimientos y acuerdos entre los actores pertinentes en torno a los lineamientos estratégicos para el desarrollo, sea en relación con una visión de futuro del país, sea en torno al crecimiento sostenible o a un objetivo más específico, como la estrategia de innovación.

En estos ejercicios se aplican múltiples metodologías para lograr consensos o acuerdos y traducirlos en propuestas de políticas, lo que contribuye a la toma de decisiones

por parte de las autoridades. La experiencia muestra que mientras mayor es la participación y más democrático es el proceso, más sostenibles son las estrategias que de este derivan en el largo plazo. Pero además, la concreción del ejercicio en una estrategia y un plan de acción requiere de liderazgo y un ente coordinador, recursos, fijación de los parámetros y funcionamiento de un sistema en el que se promueve la colaboración entre los sectores público y privado, y en el que las políticas y programas puedan llevarse a la práctica.

Aun cuando en términos históricos estos ejercicios son de reciente aparición, a nivel internacional su empleo aumenta de manera exponencial. Sin embargo, como se ha señalado, en América Latina y el Caribe el ejercicio de prospectiva es incipiente, por lo que todavía existe mucho espacio para su aprovechamiento de manera más integral, de tal modo de contribuir a la creación, ya sea de programas nacionales de innovación que incrementen las capacidades tecnológicas o, en forma más amplia, de estrategias de desarrollo exportador para competir en el futuro. Los ejercicios realizados en la región no han llegado a incidir en la política. Los ciclos de gobierno también le quitan continuidad a las acciones recomendadas. Sin embargo, los participantes y diversos actores consideran a los ejercicios de prospectiva como experiencias positivas. Alcanzar consensos en torno a la forma de enfrentar obstáculos a la competitividad o los desafíos futuros fortalece enormemente el apoyo de las políticas y, sobre todo, su sostenibilidad más allá de los ciclos de gobierno. Los ejercicios resultan útiles para avanzar en el camino de elaboración de estrategias de largo plazo.

Como se ha señalado, el proceso del análisis prospectivo es una meta en sí mismo porque permite una amplia participación, la construcción de consensos y la creación de redes. Sin embargo, también es importante obtener resultados efectivos o pragmáticos dado el gran potencial que tiene la prospectiva como instrumento para desarrollar políticas, ya sea en el área de la atracción de inversión

extranjera, la internacionalización de pymes y las políticas científicas y tecnológicas con capacidad para incidir en la competitividad internacional de un país. Es evidente que la prospectiva no elimina la falta de certezas sobre el futuro pero puede contribuir a acotarla, reduciendo la incertidumbre que la ausencia de una estrategia nacional de innovación y competitividad puede agregar al clima de los negocios.

## Bibliografía

- Amanatidou, E. y K. Guy (2006), "Interpreting foresight process impacts: steps towards the development of a framework conceptualising the dynamics of 'foresight systems'", documento presentado en el segundo seminario internacional "Future-Oriented Technology Analysis: Impact of FTA Approaches on Policy and Decision-Making", Sevilla (España), 28 y 29 de septiembre.
- APEC CFT (Centro para la prospectiva tecnológica de APEC) (2005), "Introducing foresight and the APEC Center for Technology Foresight" [en línea] [http://www.tmc.nstda.or.th/apecf.Australia 2020 Summit. Initial Summit Report](http://www.tmc.nstda.or.th/apecf.Australia%202008.Summit.InitialSummitReport) (2008), abril.
- "Backing Australia's Ability. Building our Future through Science and Innovation" [en línea] <http://backingaus.innovation.gov.au/>.
- Banthien, H., Kerstin Cuhls y N. Ludewig (2004), "About the Futur Process", *Participatory Priority Setting for Research and Innovation Policy: Concepts, Tools and Implementation in Foresight Processes. Proceedings of an International Expert Workshop in Berlin*, K. Cuhls y M. Jaspers (eds.), Fraunhofer IRB Verlag.
- Berkhout, F. y J. Hertin (2002), "Foresight Futures Scenarios: Developing and Applying a Participative Strategic Planning Tool", *Greener Management International*, N° 37 [en línea] <http://www.greenleaf-publishing.com/productdetail.kmod?productid=92>.
- Boyle, Richard, Orla O'Donnell y Johanna O'Riordan (2002), "Promoting longer-term policy thinking", *CPMR Policy Paper*, N° 22, Committee for Public Management Research [en línea] [www.cpmr.gov.ie/publications/discussion-papers/promoting-longer-term-policy-thinking.pdf](http://www.cpmr.gov.ie/publications/discussion-papers/promoting-longer-term-policy-thinking.pdf).
- Cariola, Mónica y Secondo Rolfo (2004), "Evolution in the rationales of foresight in Europe", *Futures* 36, vol. 10.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile.
- Choi, Youngrak (2003), "Technology Roadmap in Korea", Step1, Session 5: Foresight Activities in Asian Countries" [en línea] [Http://Www.Nistep.Go.Jp/Ic/Ic030227/Pdf/P5-1.Pdf](http://www.nistep.go.jp/IC/ic030227/Pdf/P5-1.Pdf).
- Cuhls, Kerstin (2003), "Government Foresight Activities in Germany: The Futur Process" documento presentado en la segunda conferencia internacional sobre prospectiva tecnológica, Tokio, 27 y 28 de febrero [en línea] <http://www.nistep.go.jp/IC/ic030227/pdf/s3-2.pdf>.
- Cuhls, Kerstin y Michael Jaspers (eds.) (2004), *Participatory Priority Setting for Research and Innovation Policy: Concepts, Tools and Implementation in Foresight Processes. Proceedings of an International Expert Workshop in Berlin*, Fraunhofer IRB Verlag.
- Cuhls, Kerstin y Hariolf Grupp (2001), "Status and prospects of technology foresight in Germany after ten years" [en línea] <http://www.nistep.go.jp/achiev/ftx/eng/mat077e/html/mat077ae.html>.
- Da Costa, Olivier y otros (2006), "The impact of foresight on policy-making: insights from the forlearn mutual learning process", *Technology Analysis and Strategic Management*, vol. 20, N° 3.
- DTI (Departamento de Comercio e Industria del Reino Unido) (2002), "Foresight Futures 2020: Revised Scenarios and Guidance" [en línea] [http://www.foresight.gov.uk/publications/current\\_round\\_general\\_publications/foresight\\_futures\\_2020\\_revised\\_scenarios\\_and\\_guidance/dti\\_ff\\_web.pdf](http://www.foresight.gov.uk/publications/current_round_general_publications/foresight_futures_2020_revised_scenarios_and_guidance/dti_ff_web.pdf).
- Eija Ahola (2003) "Technology Foresight within the Finnish Innovation System", presentado en la sesión 3 de la segunda conferencia internacional sobre prospectiva tecnológica, Tokio, 27 y 28 de febrero.
- Georghiou, L. (2001), "Third generation foresight: Integrating the socio-economic dimension", Proceedings of International Conference on Technology Foresight, Science and Technology Foresight Center of NISTEP, Japón [en línea] <http://www.nistep.go.jp/achiev/ftx/eng/mat077e/html/mat077oe.html>.

- Georghiou, L. y otros (2004), "Evaluation of the Hungarian Technology Foresight Programme (TEP). Report of an International Panel", Universidad de Manchester [en línea] <http://www.nkth.gov.hu/english/technology-foresight/evaluation-of-the>, mayo.
- Havas, Attila, Doris Schartinger y Mathias Weber (2007), "Experiences and practices of technology foresight in the European region", *Second Technology Foresight Summit. Conference Proceedings*, Budapest, 27 a 29 de septiembre, Viena, Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONU DI).
- ICSTI (Consejo Irlandés para la Ciencia, Tecnología e Innovación) (1999), "Technology Foresight Ireland" [en línea] <http://www.forfas.ie/icsti/statements/tforesight/overview/tforeire.htm>.
- Martin, Ben (2001), "Technology Foresight in a Rapidly Globalising Economy", documento preparado para la conferencia regional "Technology Foresight for Central and Eastern Europe and the Newly Independent States", Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONU DI), Viena, 4 y 5 abril [en línea] [http://www.unido.org/fileadmin/import/12614\\_ReportRegConfedited.pdf](http://www.unido.org/fileadmin/import/12614_ReportRegConfedited.pdf).
- Martin, Ben y John Irvine (1989) "Research Foresight: Priority-Setting in Science", Londres, Pinter Publishers [en línea] <http://www.sciencedirect.com/science/article/B6V77-45GSH7P-10/2/28330b1ea6bc03fa485e0125068e363e>.
- Martin, Ben y Ron Johnston (1999), "Technology Foresight for 'Wiring Up' the National Innovation System-Experiences in Britain, Australia and New Zealand", *Technological Forecasting and Social Change*, vol. 60.
- Masini, Eleonora (2002), "A vision of futures studies" *Futures* 34, Vol. 3 y 4, abril.
- (2006), "Rethinking futures studies", *Futures* 38, vol. 10, diciembre.
- Miles, Ian y Mike Keenan (2003), "Ten Years of Foresight in the UK", documento presentado en la segunda conferencia internacional sobre prospectiva tecnológica, Tokio 27 y 28 de febrero [en línea] <http://www.nistep.go.jp/IC/ic030227/pdf/p3-1.pdf>.
- Ministerio de Desarrollo Económico de Nueva Zelanda (2005), "Economic Transformation" [en línea] <http://www.med.govt.nz/templates/StandardSummary>.
- NISTEP (Instituto Nacional de Política Científica y Tecnológica de Japón) (2005), "The 8th Science and Technology Foresight Survey-Delphi Analysis" [en línea] <http://www.nistep.go.jp/index-e.html>, mayo.
- Nordic H2 Energy Foresight (2005), "Building the Nordic Research and Innovation Area in Hydrogen. Summary Report" [en línea] [http://www.risoe.dk/rispubl/SYS/sypdf/Nordic\\_H2\\_05004-29.pdf](http://www.risoe.dk/rispubl/SYS/sypdf/Nordic_H2_05004-29.pdf).
- OLADE (Organización Latinoamericana de Energía) (2006), "Prospectiva energética de la región" [en línea] <http://www.olade.org.ec/documentos2/articulos/2006-09-17-articulo%20ARR.pdf>.
- ONU DI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (2006), "Technology Foresight Programme", Investment and Technology Promotion Branch [en línea] <http://www.eranet-forsociety.net/policyconference/files/16-Seidl%20da%20Fonseca%202006.PPT>.
- Paez, D. (2005), "Primer ejercicio de prospectiva tecnológica de PDVSA en combustibles futuros y vehículos avanzados", Caracas.
- Popper, Rafael y Javier Medina (2008), "Foresight in Latin America. Cases studies: Brazil, Colombia and Venezuela", documento presentado en el Panel Internacional de Evaluación en Prospectiva, Bogotá, 3 y 4 de junio.
- PREST (2006), "Evaluation of the United Kingdom Foresight Programme", Manchester Business School [en línea] [http://www.mbs.ac.uk/research/engineering-policy/researchprojects/documents/Foresight\\_Evaluation\\_Final\\_Report\\_June\\_2006.pdf](http://www.mbs.ac.uk/research/engineering-policy/researchprojects/documents/Foresight_Evaluation_Final_Report_June_2006.pdf), marzo.
- Ramos, A. (2002), "Programa de prospectiva tecnológica Uruguay 2015: principales recomendaciones", Montevideo, Presidencia de la Republica del Uruguay y Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONU DI).
- Seidl da Fonseca, Ricardo (2006), "UNIDO Regional Initiative on Technology Foresight. The Second Policy Conference: Ways to European Future-A Dialogue between Policy Makers and Foresight Practitioners", República Checa, 11 y 12 de mayo [en línea] <http://www.eranet-forsociety.net/policyconference/files/16-Seidl%20da%20Fonseca%202006.PPT>.
- Seok-Ho, Son y otros (2006), "Priority setting of future technology area based on Korean technology foresight exercise", *Technology Management for the Global Future*, vol. 3, N° 8-13, julio.
- Swedish Technology Foresight (2004), "Inspiration for Innovation: Swedish Technology Foresight 2004" [en línea] [www.tekniskframsyn.nu](http://www.tekniskframsyn.nu).
- The Research Council of Norway (2005), "Aquaculture 2020, Transcending the Barriers - As Long as ..." [en línea] [http://www.forskingsradet.no/CSSStorage/Flex\\_attachment/Aquaculture\\_2020\\_eng.pdf](http://www.forskingsradet.no/CSSStorage/Flex_attachment/Aquaculture_2020_eng.pdf).
- UKCIP (UK Climate Impacts Programme) (2001), "Socio-economic scenarios for climate change impact assessment: a guide to their use in the UK Climate Impacts Programme" [en línea] <http://www.ukcip.org.uk>.
- Zackiewicz, M., G. Jannuzzi e I. Macedo (2004), "Technology futures analysis as a decision problem: the case of Brazilian Energy Technology Foresight", documento presentado en el seminario "New Technology Foresight, Forecasting and Assessment Methods", Sevilla (España), 13 y 14 de mayo.





## Publicaciones de la CEPAL / ECLAC publications

Comisión Económica para América Latina y el Caribe / *Economic Commission for Latin America and the Caribbean*  
Casilla 179-D, Santiago de Chile. E-mail: [publications@cepal.org](mailto:publications@cepal.org)

Véalas en: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)  
*Publications may be accessed at: [www.eclac.org](http://www.eclac.org)*

### Revista de la CEPAL / CEPAL Review

La *Revista* se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 2008 son de US\$ 30 para la versión en español y de US\$ 35 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 para ambas versiones. Los precios de suscripción por dos años (2008-2009) son de US\$ 50 para la versión en español y de US\$ 60 para la versión en inglés.

*CEPAL Review first appeared in 1976 as part of the Publications Programme of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. The views expressed in signed articles, including those by Secretariat staff members, are those of the authors and therefore do not necessarily reflect the point of view of the Organization.*

*CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.*

*Annual subscription costs for 2008 are US\$ 30 for the Spanish version and US\$ 35 for the English version. The price of single issues is US\$ 15 in both cases. The cost of a two-year subscription (2008-2009) is US\$ 50 for Spanish-language version and US\$ 60 for English.*

### Informes periódicos institucionales / Annual reports

**Todos disponibles para años anteriores / Issues for previous years also available**

- *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2007, 180 p.*  
**Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 2007, 180 p.**
- *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2007-2008, 152 p.*  
**Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2007-2008, 146 p.**
- *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2007. Tendencias 2008, 160 p.*  
**Latin America and the Caribbean in the World Economy, 2007. 2008 Trends, 148 p.**
- *Panorama social de América Latina, 2007, 294 p.*  
**Social Panorama of Latin America, 2007, 290 p.**
- *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2007, 228 p.*  
**Foreign Investment of Latin America and the Caribbean, 2007, 206 p.**
- *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe/bilingual), 2007, 434 p.*

### Libros de la CEPAL

- 96 *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Irma Arriagada (coord.), 2007, 424 p.
- 95 *Centroamérica y México: políticas de competencia a principios del siglo XXI*, Eugenio Rivera y Claudia Schatan (coords.), 2008, 304 p.
- 94 *América Latina y el Caribe: La propiedad intelectual después de los tratados de libre comercio*, Álvaro Díaz, 2008, 248 p.
- 93 *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez-Sabaini (comps.), 2007, 166 p.
- 92 *Fernando Fajnzylber. Una visión renovadora del desarrollo en América Latina*, Miguel Torres Oliveros (comp.), 2006, 422 p.
- 91 *Cooperación financiera regional*, José Antonio Ocampo (comp.), 2006, 274 p.



- 90 *Financiamiento para el desarrollo. América Latina desde una perspectiva comparada*, Barbara Stallings con la colaboración de Rogério Studart, 2006, 396 p.
- 89 *Políticas municipales de microcrédito. Un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales. Estudios de caso en América Latina*, Paola Foschiato y Giovanni Stumpo (comps.), 2006, 244 p.
- 88 *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas*, 2006, 266 p.
- 87 *Pobreza, desertificación y degradación de los recursos naturales*, César Morales y Soledad Parada (eds.), 2006, 274 p.
- 86 *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, Irma Arriagada (ed.), 2005, 250 p.
- 85 *Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común*, Jean Acquatella y Alicia Bárcena (eds.), 2005, 272 p.
- 84 *Globalización y desarrollo: desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI*, Jorge Mario Martínez, Jorge Máttar y Pedro Rivera (coords.), 2005, 342 p.
- 83 *El medio ambiente y la maquila en México: un problema ineludible*, Jorge Carrillo y Claudia Schatan (comps.), 2005, 304 p.
- 82 *Fomentar la coordinación de las políticas económicas en América Latina. El método REDIMA para salir del dilema del prisionero*, Christian Ghymers, 2005, 190 p.
- 82 ***Fostering economic policy coordination in Latin America. The REDIMA approach to escaping the prisoner's dilemma***, Christian Ghymers, 2005, 170 p.

## Copublicaciones recientes / Recent co-publications

*Fortalecer los sistemas de pensiones latinoamericanos. Cuentas individuales por reparto*, Robert Holzmann, Edward Palmer y Andras Uthoff (eds.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2008.

***Competition Policies in Emerging Economies. Lessons and Challenges from Central America and Mexico***, Claudia Schatan and Eugenio Rivera Urrutia (eds.), ECLAC/Springer, USA, 2008.

*Estratificación y movilidad social en América Latina. Transformaciones estructurales en un cuarto de siglo*, Rolando Franco, Arturo León y Raúl Atria (coords.), CEPAL/Lom, Chile, 2007.

***Economic growth with equity. Challenges for Latin America***, Ricardo Ffrench-Davis and José Luis Machinea (eds.), ECLAC/Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2007.

*Mujer y empleo. La reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina*, María Nieves Rico y Flavia Marco (coords.), CEPAL/Siglo XXI, Argentina, 2006.

*El estructuralismo latinoamericano*, Octavio Rodríguez, CEPAL/Siglo XXI, México, 2006.

*Gobernabilidad corporativa, responsabilidad social y estrategias empresariales en América Latina*, Germano M. de Paula, João Carlos Ferraz y Georgina Núñez (comps.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2006.

*Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*, Ana Sojo y Andras Uthoff (comps.), CEPAL/Flacso-México/ Fontamara, México, 2006.

*Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coords.), CEPAL/Flacso-México/Miño y Dávila, México, 2006.

***Finance for Development. Latin America in Comparative Perspective***, Barbara Stallings with Rogério Studart, ECLAC/Brookings Institution Press, USA, 2006.

*Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Jürgen Weller (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, Colombia, 2006.

*Condiciones y políticas de competencia en economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe*, Claudia Schatan y Marcos Ávalos (coords.), CEPAL/Fondo de Cultura Económica, México, 2006.

*Aglomeraciones pesqueras en América Latina. Ventajas asociadas al enfoque de cluster*, Massiel Guerra (comp.) CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2006.

*Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, Ricardo Ffrench-Davis, CEPAL/Siglo XXI, Argentina, 2006.

***Seeking growth under financial volatility***, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), ECLAC/Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2005.

*Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, Colombia, 2005.

***Beyond Reforms. Structural Dynamics and Macroeconomic Theory***. José Antonio Ocampo (ed.), ECLAC/Inter-American Development Bank/The World Bank/Stanford University Press, USA, 2003.

*Más allá de las reformas. Dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2005.

*Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, Ernesto Cohen y Rolando Franco, CEPAL/Siglo XXI, México, 2005.

*Crecimiento esquivo y volatilidad financiera*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), Mayol Ediciones, Colombia, 2005.

*Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina*, Marco Dini y Giovanni Stumpo (coords.), CEPAL/Siglo XXI, México, 2005.

## Coediciones recientes / Recent co-editions

*Espacio iberoamericano: la economía del conocimiento*, CEPAL/SEGIB, Chile, 2008.

*Hacia la revisión de los paradigmas del desarrollo en América Latina*, Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias, José Luis Machinea (eds.), CEPAL/SEGIB, Chile, 2008.

***Por uma revisão dos paradigmas do desenvolvimento na América Latina***, Oscar Altimir, Enrique V. Iglesias, José Luis Machinea (eds.), CEPAL/SEGIB, Chile, 2008.

*Hacia un nuevo pacto social. Políticas económicas para un desarrollo integral en América Latina*, José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.) CEPAL/CIDOB, España, 2008.

*Espacios iberoamericanos: comercio e inversión*, CEPAL/SEGIB, Chile, 2007.

**Espaços Ibero-Americanos: comércio e investimento**, CEPAL/SEGIB, Chile, 2007.

*Visiones del desarrollo en América Latina*, José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.), CEPAL/CIDOB, España, 2007.

*Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, CEPAL/SEGIB, Chile, 2007.

**Social Cohesion. Inclusion and a sense of belonging in Latin America and the Caribbean**, ECLAC/SEGIB, Chile, 2007.

*Espacios Iberoamericanos*, CEPAL/SEGIB, Chile, 2006.

**Espaços Ibero-Americanos**, CEPAL/SEGIB, Chile, 2006.

## Cuadernos de la CEPAL

92 *Estadísticas para la equidad de género: magnitudes y tendencias en América Latina*, Vivian Milosavljevic, 2007, 186 pp.

91 *Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas naturales*, Eduardo Chaparro y Matías Renard (eds.), 2005, 144 p.

90 *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Flavia Marco (coord.), 2004, 270 p.

89 *Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe*. Guía para la formulación de políticas energéticas, 2003, 240 p.

88 *La ciudad inclusiva*, Marcello Balbo, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps.), CEPAL/Cooperazione Italiana, 2003, 322 p.

## Cuadernos estadísticos de la CEPAL

35 Resultados del Programa de Comparación Internacional para América del Sur. Solo disponible en CD, 2007.

34 *Indicadores económicos del turismo*. Solo disponible en CD, 2006.

33 *América Latina y el Caribe. Balanza de pagos 1980-2005*. Solo disponible en CD, 2006.

32 *América Latina y el Caribe. Series regionales y oficiales de cuentas nacionales, 1950-2002*. Solo disponible en CD, 2005.

31 *Comercio exterior. Exportaciones e importaciones según destino y origen por principales zonas económicas. 1980, 1985, 1990, 1995-2002*. Solo disponible en CD, 2005.

30 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el banco de datos del comercio exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 2004, 308 p.

## Observatorio demográfico ex Boletín demográfico / Demographic Observatory formerly Demographic Bulletin (bilingüel/bilingual)

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc.

El Observatorio aparece dos veces al año, en los meses de enero y julio. Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 15.00.

*Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Also includes various demographic indicators of interest such as fertility and mortality rates, life expectancy, measures of population distribution, etc.*

*The Observatory appears twice a year in January and July. Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 15.00.*

## Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región, en español, con resúmenes en español e inglés. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 12.00.

*Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region, in Spanish with abstracts in Spanish and English. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population.*

*Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.*

*Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 12.00.*

## Series de la CEPAL

*Comercio internacional / Desarrollo productivo / Desarrollo territorial / Estudios estadísticos y prospectivos / Estudios y perspectivas* (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / **Studies and Perspectives** (The Caribbean, Washington) / *Financiamiento del desarrollo / Gestión pública / Informes y estudios especiales / Macroeconomía del desarrollo / Manuales / Medio ambiente y desarrollo / Mujer y desarrollo / Población y desarrollo / Políticas sociales / Recursos naturales e infraestructura / Seminarios y conferencias.*

Véase el listado completo en: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones) / A complete listing is available at: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

## كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

### 如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas  
2 United Nations Plaza, Room DC2-853  
Nueva York, NY, 10017  
**Estados Unidos**  
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489  
E-mail: publications@un.org

Publicaciones de las Naciones Unidas  
Sección de Ventas  
Palais des Nations  
1211 Ginebra 10  
**Suiza**  
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Unidad de Distribución  
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura  
7630412 Santiago  
**Chile**  
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069  
E-mail: publications@cepal.org

*Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:*

United Nations Publications  
2 United Nations Plaza, Room DC2-853  
New York, NY, 10017  
**USA**  
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489  
E-mail: publications@un.org

United Nations Publications  
Sales Sections  
Palais des Nations  
1211 Geneva 10  
**Switzerland**  
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Distribution Unit  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura  
7630412 Santiago  
**Chile**  
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069  
E-mail: publications@eclac.org