2004

Panorama de la inserción internacional

DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

TENDENCIAS 2005

NACIONES UNIDAS

CEPAL

El *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe* es un documento preparado anualmente por la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL, con la colaboración de la División de Estadística y Proyecciones Económicas, de las sedes subregionales de la Comisión en México y Puerto España, y de las oficinas nacionales en Bogotá, Buenos Aires, Brasilia, Montevideo y Washington, D.C. El principal responsable del documento es Osvaldo Rosales, Director de la División de Comercio Internacional e Integración, y la coordinación técnica está a cargo de Mikio Kuwayama, oficial a cargo de la Unidad de Comercio Internacional.

En la preparación y redacción de los capítulos participaron, además de Osvaldo Rosales y Mikio Kuwayama, José Elías Durán, Myriam Echeverría, Miguel Izam, Mónica Kjollerstrom, María Angélica Larach, Raúl Maldonado, José Carlos Mattos, Graciela Moguillansky, Sidney Rezende, Gunilla Ryd, Juliana Salles, Carlos Stark y Verónica Silva. Además, destacan los aportes de Raquel Artecona, Rudolf Buitelaar, Inés Bustillo, Marta Cordero, Bárbara Donoso, Rex García, Tobías Lenz, Javier Meneses, Carlos Mussi y Esteban Pérez.

La tarea de preparación del anexo estadístico (CD-ROM) estuvo a cargo de Jaime Contador, quien contó con la colaboración de Andrés Yáñez.

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: 92-1-322752-3
ISSN versión impresa: 1680-8681 ISSN versión electrónica: 1681-0341
LC/G.2283-P
Nº de venta: S.05.II.G.117
Copyright © Naciones Unidas, agosto del 2005. Todos los derechos están reservados
Impreso en Santiago de Chile

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

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, EE.UU. 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

Página

Reseña 11

Síntesis 13

Capítulo I
Evolución del comercio y la economía mundial en el 2004 y perspectivas para el 2005 y el 2006 29

A. Introducción 29

B. La coyuntura económica internacional en el 2004 30

C. Recuperación y dinamismo en Estados Unidos 33

D. China en la emergente geografía del comercio y la producción mundiales 35
1. China como formador de precios internacionales 36
2. China como nuevo motor del crecimiento mundial 37
3. El dilema de la revaluación en China 39

E. Perspectiva de corto plazo de la economía mundial (2005-2006) 42
1. La actual crisis del petróleo 43
2. Riesgos e incertidumbres 46
3. Posibles escenarios de ajuste 47
4. Consecuencias para América Latina y el Caribe 48

Bibliografía 50

Capítulo II
Negociaciones en el sistema multilateral de comercio. La Organización Mundial del Comercio y las expectativas regionales 53

A. América Latina y el Caribe en el marco multilateral 53
1. La OMC y la herencia de la Ronda Uruguay 54
2. El inicio de una nueva ronda de negociaciones: la Ronda de Doha 56

B. Nueva etapa de la Ronda de Doha: temas de negociación, intereses y perspectivas 57
1. El "paquete de julio" del 2004: coordenadas y logros 58
2. El acceso a los mercados 59
3. La profundización de las reglas del comercio 69
4. Aspectos transversales e institucionales 72

C. Balance del nuevo marco y proceso de negociaciones 75
1. ¿Reorientación de la agenda Doha? Una mirada de conjunto 75
2. Articulación de actores y el papel de América Latina y el Caribe 76

Bibliografía 78

Capítulo III
Desafíos y perspectivas de la integración regional de América Latina y el Caribe 81

A. Un bienio crítico para la integración regional (2004-2005) 81
1. Apertura y comercio intrarregional 84

B. Integración regional: principales debates y desafíos 93
1. Fortalecer la institucionalidad 94
2. Armonizar disciplinas 94
3. Coordinación macroeconómica 95
4. Mejorar la infraestructura 98

C. Integración energética en América del Sur 98
1. El anillo energético en América del Sur 100

D. Integración regional en América Latina y el Caribe: principales debates y desafíos 103
1. Mercosur 103
2. Comunidad Andina de Naciones (CAN) 107
3. Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) 108
4. Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (RD-CAFTA): un acuerdo relevante 108
5. La Comunidad del Caribe (CARICOM) 112

E. Solución de controversias e incorporación de la normativa común 116
1. Mercado Común del Sur (Mercosur) 116
2. Comunidad Andina de Naciones (CAN) 118
3. Mercado Común Centroamericano (MCCA) 121
4. Comunidad del Caribe (CARICOM) 121

Bibliografía 122

Capítulo IV
Preocupación por rebrote de proteccionismo en los mercados mundiales 125

A. Introducción 125

B. Consecuencias del auge de la producción de artículos textiles y prendas de vestir tras el fin del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido 127

C. Las negociaciones entre Estados Unidos y China acerca de su régimen cambiario 129

D. El cabildeo de los subsectores del azúcar y los textiles en contra de la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos 132

E. Fallo del Órgano de Apelación de la OMC respecto del régimen del azúcar en la Unión Europea 136

F. Fallo del Órgano de Apelación de la OMC sobre el algodón 138

G. El cuestionamiento del régimen de aranceles a la importación del banano en la Unión Europea ... 140

H. Subcontratación internacional 141
I. Fallo acerca de la enmienda Byrd 143
J. Diferencia sobre el suministro transfronterizo de servicios de juegos de azar y apuestas 145
K. Boeing y Airbus: fuego cruzado entre grandes 146
Bibliografía 148

Capítulo V
Aspectos estratégicos de la relación entre China y América Latina y el Caribe 151

A. China en la economía mundial 151
1. Crecimiento del comercio de América Latina y el Caribe con China 158
2. La especialización latinoamericana en los mercados chinos 160
3. La inversión extranjera directa china en América Latina y el Caribe 163
4. La nueva estrategia de China hacia la integración regional. ¿Un desafío para América Latina y el Caribe? 164

B. La necesidad de crear alianzas 166

C. El ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio 167
1. Introducción 167
2. El cumplimiento de los compromisos de China frente a la OMC 168
3. Evolución de China tras el período de transición: un largo camino por recorrer 175
4. El concepto de economía de mercado y su aplicación 176
5. Países que reconocen a China como economía de mercado 178

D. Aspectos estratégicos de la relación entre China y América del Sur 180
1. Tratado de Libre Comercio con Chile 182
2. Iniciativas de inversión en América del Sur 183

Bibliografía 186

Capítulo VI
Comercio, seguridad y transporte 189

A. La ley contra el bioterrorismo 189

B. Estándares y regulaciones en los principales mercados de la región 192
1. Estados Unidos 192
2. Unión Europea 193

C. La trazabilidad 194

D. Costos de transporte 196
1. La evolución del comercio 196

E. Nuevas normas de seguridad en el transporte 200
1. Una medida multilateral 200
2. Medidas voluntarias 202

F. Complementariedad entre la facilitación del comercio y la seguridad 204

Bibliografía 206

Cuadros, gráficos y recuadros

Cuadro I.1 Tasas de variación de los precios de algunos productos básicos 36
Cuadro II.1 Participación de países de América Latina y el Caribe en grupos de interés del sistema multilateral 55

Cuadro II.2 Contenido básico de la Ronda de Doha, emanado de la cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, 2001 57
Cuadro II.3 Coordenadas del "paquete de julio" del 2004 58
Cuadro II.4 Aranceles consolidados y aplicados, algunos países 66

Cuadro III.1 América Latina y el Caribe: relaciones externas 83
Cuadro III.2 América Latina y el Caribe: exportaciones totales y por esquemas subregionales de integración, 1990-2004 85
Cuadro III.3 Estructura de las exportaciones de los principales esquemas de integración subregional en América Latina y el Caribe, 2004 87
Cuadro III.4 Estructura de las exportaciones de los principales esquemas de integración subregional en América Latina y el Caribe, 2004 87
Cuadro III.5 Mercado Común del Sur (Mercosur): matriz de participación de mercado del comercio intrasubregional, 2004 90
Cuadro III.6 Comunidad Andina de Naciones (CAN): matriz de participación de mercado del comercio intrasubregional, 2004 90
Cuadro III.7 Mercado Común Centroamericano (MCCA): matriz de participación de mercado del comercio intrasubregional, 2004 91
Cuadro III.8 Comunidad del Caribe (CARICOM): matriz de participación de mercado del comercio intrasubregional, 2004 91
Cuadro III.9 Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): matriz de participación de mercado del comercio intrasubregional, 2004 92
Cuadro III.10 Esquemas de integración subregional: comparación de algunos indicadores de convergencia macroeconómica, 2002 y 2004 97
Cuadro III.11 Mercado Común Centroamericano (MCCA): principales tópicos cubiertos por los acuerdos bilaterales suscritos por la subregión y su comparación con la normativa comunitaria vigente 111
Cuadro III.12 Mercado Común Centroamericano (MCCA): competencia en el mercado intrasubregional después de la firma del RD-CAFTA: escenario posible de desviación del comercio intrasubregional 112
Cuadro III.13 Mercosur: incorporación de la normativa comunitaria a la legislación nacional 117
Cuadro III.14 Mercosur: consultas a la comisión de comercio según país requirente, 2003-2004 118
Cuadro III.15 Comunidad Andina de Naciones (CAN): acciones de incumplimiento de la normativa comunitaria 119
Cuadro III.16 Comunidad Andina de Naciones (CAN): resoluciones motivadas, 2000-2004 120

Cuadro V.1 China: matriz de comercio exterior y composición del déficit/superávit, según grado de intensidad tecnológica de los intercambios, 2004 154
Cuadro V.2 China: principales estrategias de inversiones chinas en el exterior, 2000-2005 155
Cuadro V.3 Inversión extranjera directa: alianzas y cooperación en sectores relacionados con la búsqueda de materias primas (operaciones seleccionadas), 2000-2005 157
Cuadro V.4 Participación de Asia y el Pacífico en el comercio de América Latina y el Caribe 158
Cuadro V.5 Países seleccionados de América Latina (13): China como mercado de destino de las exportaciones totales, alrededor de 1990 y 2004 159
Cuadro V.6 China: principales productos importados de cinco países de América Latina, 2004..... 162
Cuadro V.7 China: resumen de las preferencias arancelarias otorgadas mediante negociaciones internacionales bilaterales y plurilaterales, febrero del 2005 164
Cuadro V.8 Cumplimiento de las obligaciones chinas con la Organización Mundial del Comercio 169
Cuadro V.9 Países que reconocieron a China como economía de mercado 178
Cuadro V.10 Situación de las relaciones comerciales entre China y algunos países de América Latina y el Caribe y principales resultados de la gira de estado del Presidente chino Hu Jintao en la región 185

Cuadro VI.1	Tarifas de flete marítimo entre puertos seleccionados	198
Cuadro VI.2	Puertos incorporados a la iniciativa sobre la seguridad de los contenedores (CSI)	203
Gráfico I.1	Indicadores de la economía mundial	31
Gráfico I.2	Evolución de los flujos anuales de activos en dólares adquiridos por bancos centrales, del déficit en cuenta corriente y del tipo de cambio real en Estados Unidos, 1985-2004	34
Gráfico I.3	Evolución de las exportaciones e importaciones, por grandes categorías de países	35
Gráfico I.4	Evolución de cuentas corrientes por regiones y países	40
Gráfico I.5	Evolución del acervo de reservas internacionales	41
Gráfico I.6	Petróleo: evolución de la oferta, la demanda y el precio real	45
Gráfico I.7	Efecto del saldo petrolero, como porcentaje de las exportaciones, 2004	49
Gráfico II.1	Estructura de la estimación de apoyo al productor (PSE) por producto en países seleccionados, promedio 2000-2003	61
Gráfico II.2	Dinamismo de los acuerdos comerciales regionales	74
Gráfico III.1	América Latina y el Caribe: comercio intrarregional, 1980-2004	84
Gráfico III.2	Coeficientes de comercio intrarregional en varias regiones en desarrollo y en América Latina y el Caribe, 1990-1994 y 2000-2004	86
Gráfico III.3	América Latina y el Caribe (esquemas de integración): coeficientes de comercio intragrupo, 1980-2004	87
Gráfico III.4	Comparación regional de coeficientes de apertura, 1980-2004	88
Gráfico III.5	Coeficientes de apertura en varias regiones en desarrollo y en América Latina y el Caribe, 1990-1994 y 2000-2004	89
Gráfico III.6	América Latina y el Caribe: coeficientes de apertura de los principales esquemas de integración subregional, 1980-2004	92
Gráfico III.7	América Latina y el Caribe (ALC): distribución de la oferta total de energía primaria (OTEP), 2003	101
Gráfico III.8	Mercosur: consultas a la Comisión de Comercio por tipo de barrera no arancelaria, 1995-2004	117
Gráfico III.9	Comunidad Andina de Naciones (CAN): dictámenes motivados de la Secretaría General, 2000-2004	120
Gráfico V.1	China: proporción de consumo interno en el consumo mundial de algunos productos, 1990 y 2004	152
Gráfico V.2	China: evolución de la composición de las exportaciones, según grado de intensidad tecnológica, 1990, 1995 y 2004	153
Gráfico V.3	China: composición de su comercio exterior, según destino y origen, 2003	153
Gráfico V.4	Importaciones chinas desde América Latina y el Caribe, 1990-2004	159
Gráfico V.5	China: composición de las importaciones desde la ASEAN y América Latina y el Caribe, 1999 y 2003	161
Gráfico V.6	Evolución de la composición del balance comercial de China con América Latina y el Caribe, 2000 y 2003	162
Gráfico VI.1	América Latina (17 países) y subregiones: evolución de la incidencia del costo del transporte (enero-junio de cada año)	199
Gráfico VI.2	Arquitectura internacional sobre la facilitación del comercio	205
Recuadro II.1	Principales lineamientos de la reforma agrícola contenidos en el paquete de julio	63
Recuadro III.1	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): agenda de prosperidad y seguridad	109

Recuadro III.2 TLC con Estados Unidos (RD-CAFTA): desafío para el proceso de integración del MCCA, y lecciones para la Comunidad Andina 110
Recuadro III.3 El Mercado y Economía Únicos del Caribe (MEUC) en la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO) 114

Recuadro V.1 ¿Será China una amenaza para América Latina?..... 163
Recuadro V.2 China y el Acuerdo de Libre Comercio con la ASEAN 165
Recuadro V.3 Criterios de Estados Unidos y la Unión Europea para reconocer a una economía de mercado .. 177

Recuadro VI.1 Ley contra el bioterrorismo: resumen de sus cuatro normativas 191
Recuadro VI.2 Costa Rica: apoyo público-privado para implementar la Ley contra el bioterrorismo..... 192
Recuadro VI.3 Trazabilidad de la carne: un ejemplo de los pasos que es preciso seguir 196

Reseña

La edición del 2004 del *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe: tendencias 2005* se divide en seis capítulos.

En el capítulo I se examina la evolución reciente de la economía mundial, sobre todo los principales cambios que se estarían registrando en la estructura de flujos comerciales y financieros internacionales y su repercusión para los países de América Latina y el Caribe.

En el capítulo II se analizan las negociaciones internacionales en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Los avances de las negociaciones multilaterales aún no alcanzan la convergencia esperada, a pesar de recuperarse del alicaído trance que medió entre las expectativas de Doha y el fracaso de Cancún, cuando los países se alejaron del plazo fijado para su conclusión (2005). En el capítulo se hace un recuento del desarrollo de las negociaciones en los principales temas, para llegar a un balance sobre las posibilidades de un proceso en el que los países de América Latina han evidenciado una presencia cada vez más activa, destacando el liderazgo de Brasil en la constitución del Grupo de los Veinte.

En el capítulo III se pasa revista a la situación en materia de integración regional en un período crítico, que coincide con la mayor participación de varios países de la región en negociaciones de tipo Sur-Norte con los Estados Unidos y la Unión Europea. Ello pone de manifiesto la necesidad de armonizar los distintos niveles de la agenda comercial, acentuando desafíos clásicos de la integración subregional: fortalecimiento de su institucionalidad, armonización de disciplinas, coordinación macroeconómica y tratamiento de las asimetrías.

En el capítulo IV se presenta el estado de las corrientes proteccionistas en la economía mundial, sobre todo en las desarrolladas. Se analizan las presiones sobre China en el sector textil, así como los principales hechos relacionados con el sector agrícola y los resultados favorables que algunos países en desarrollo consiguieron en el seno del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.

En el capítulo V se analiza la perspectiva estratégica de la relación económica y comercial de China con América Latina y el Caribe, en particular con América del Sur. China, al tiempo que se ha transformado en un actor relevante en los mercados mundiales de bienes y servicios y de capitales, asoma como un importante aliado estratégico en aspectos comerciales y de estrategias negociadoras para los países de América Latina y el Caribe. En el capítulo se examina la impresionante red de acuerdos comerciales y de inversión que se ha formado entre América del Sur y China, abriendo expectativas sobre una relación entre ambos actores.

En el capítulo VI se presenta el complejo vínculo entre comercio, seguridad y transporte, desde la perspectiva de América Latina y el Caribe, en un momento en que las medidas de seguridad se han endurecido, ante la serie de atentados terroristas en Estados Unidos y Europa.

Síntesis

Introducción

Durante el bienio 2004-2005 la economía internacional se caracterizó por dos fenómenos, que venían gestándose desde hacía algunos años. El primero es una nueva geografía de flujos comerciales y financieros internacionales, que se expresa en una mayor presencia de China en el ámbito económico y financiero mundial. El segundo ha sido la fuerte recuperación de la economía estadounidense en el 2004, que ha generado un patrón de crecimiento de la economía mundial más dependiente de este país. Ambos fenómenos, que explican, en buena medida, el crecimiento muy favorable de la economía y el comercio mundiales en el 2004 y el 2005, han tenido consecuencias directas e indirectas sobre las economías latinoamericanas y caribeñas, dada la importancia comercial que revisten para esta región los Estados Unidos y China. La índole de tales consecuencias depende de la modalidad específica del crecimiento de ambas economías, así como de la estructura de sus lazos comerciales y financieros, pero a la vez está determinada por las características propias del vínculo de la región con estas economías y de su perfil de relación comercial y financiera con la economía mundial.

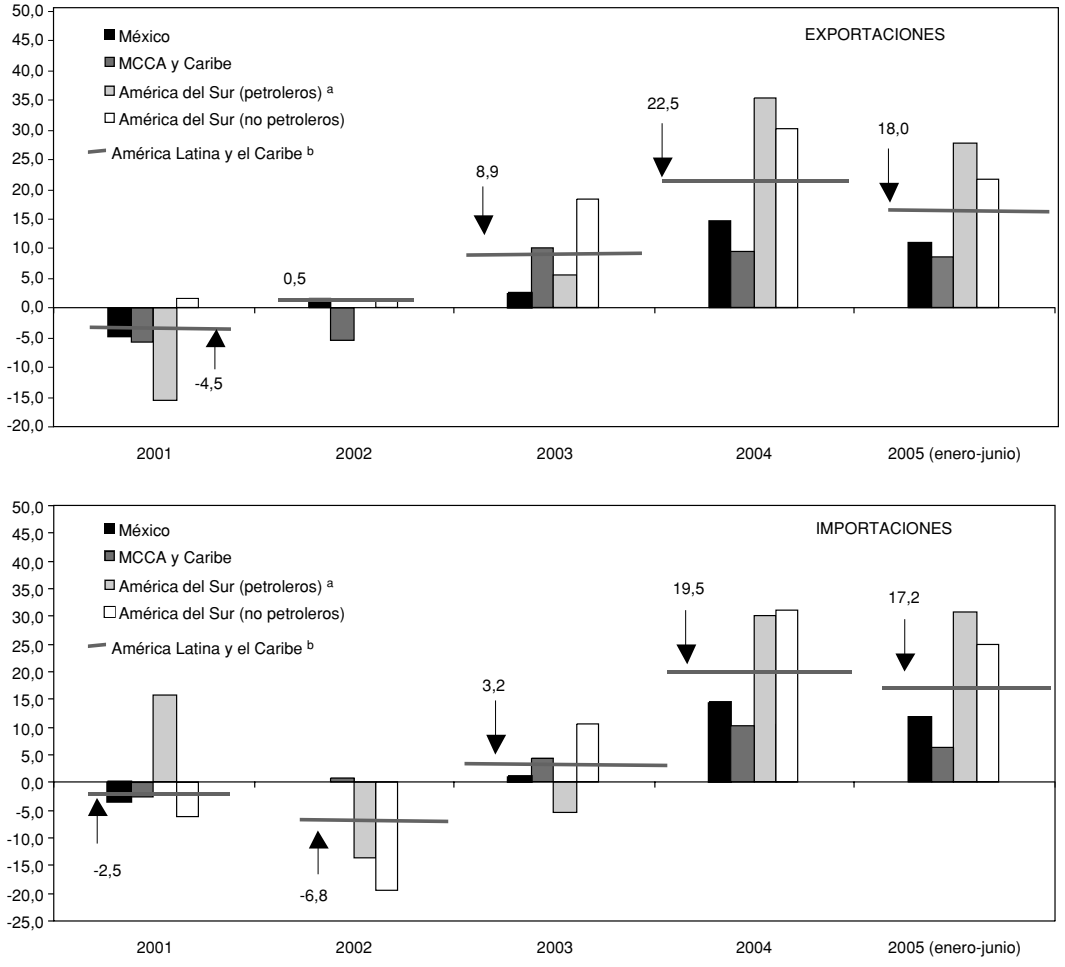
La dinámica actual del crecimiento de la economía mundial, y sobre todo el surgimiento de China, y con ella India y los países de Asia en desarrollo, como nuevos referentes globales en producción, comercio y movimientos financieros, ofrece un panorama alentador respecto del desempeño comercial para los países de América Latina y el Caribe. Si bien aún existen factores que suscitan pesimismo (déficit gemelos elevados en

Estados Unidos, altos precios del petróleo, posibles alzas de las tasas de interés, aumento de reclamos antidumping y aplicación de salvaguardias, entre otros), el balance para el 2005 es promisorio. En el primer semestre del 2005, las exportaciones de bienes de la región aumentaron un 18%, con mayor celeridad en los países de América del Sur que en México o Centroamérica y el Caribe. Este mismo esquema se observa en el caso de las importaciones. De continuar la expansión de precios de los productos primarios, la región volverá a experimentar un notable aumento de sus flujos comerciales, tal como ocurrió en el 2004 (véase el gráfico 1).

Gracias al dinamismo de la economía mundial, el comercio de mercancías alcanzó en el 2004 su máximo crecimiento en un cuarto de siglo y promete mantenerse alto en el 2005. Dentro de este dinamismo, se registra un marcado incremento del comercio de los países en desarrollo, atribuible en especial al mayor comercio intrarregional de los países asiáticos, que se ha visto potenciado por los crecientes eslabonamientos productivos en torno a China, estimulando el ya elevado comercio intraindustrial en esa región.

Sin embargo, se advierte también en el horizonte un sensible aumento de las acciones proteccionistas, tales como medidas antidumping, salvaguardias y contingentes de exportación, a las que han recurrido los países industrializados, en particular, los Estados Unidos y la Unión Europea, contra las importaciones procedentes de

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE BIENES, 2001-2005
(En términos de valor y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de las oficinas nacionales de estadística, aduanas y bancos centrales de los países.

[a] Los países petroleros de América del Sur son Colombia, Ecuador y República Bolivariana de Venezuela y los no petroleros son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay.

[b] Se agregan 37 países.

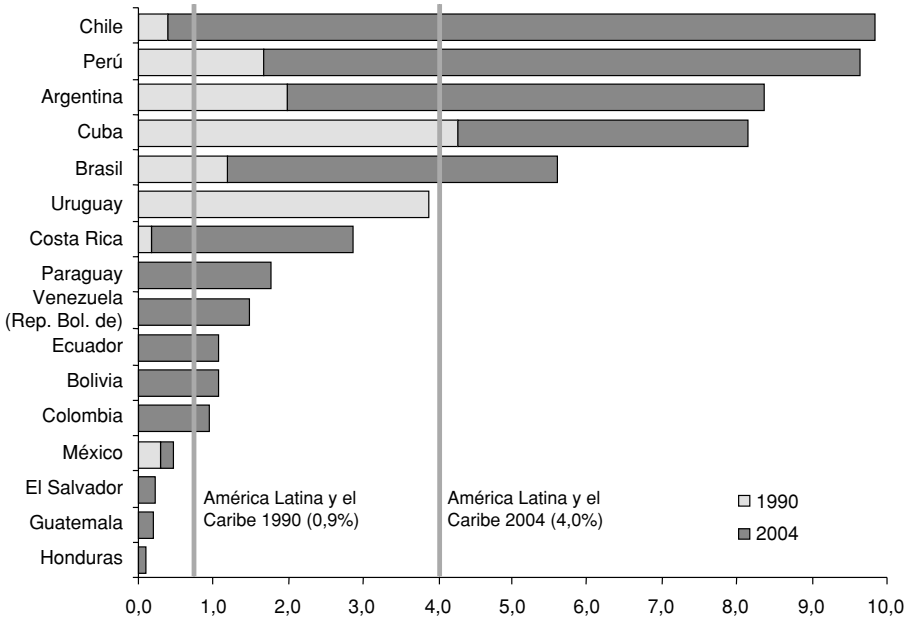
los países en desarrollo, sobre todo de Asia, de manera que el proteccionismo se cierne como un serio factor de riesgo para el comercio mundial. Estas potenciales amenazas plantean una serie de inquietudes respecto de los procesos negociadores de la Ronda de Doha, incentivando así a los países en desarrollo a consolidar o ampliar el acceso al mercado de los países industrializados mediante tratados de libre comercio bilaterales. Por su parte, a raíz de casos de controversia recientes en la OMC en el ámbito de los productos agrícolas, se han cuestionado políticas relevantes de los países desarrollados.

De los procesos de negociaciones en materia de acceso a mercados, normas y otros temas institucionales, celebrados en la OMC a partir del impulso dado por el paquete de julio, surge un balance poco alentador que reclama ciertas urgencias —como ha señalado su director saliente— de cara a la reunión ministerial que se realizará en diciembre en Hong Kong (región administrativa especial de China) (OMC, 2005). La ausencia de señales por parte de los principales actores en uno de los ejes de esta negociación —la agricultura— imprime un ritmo menor a los restantes temas. Por su parte, la falta de progresos sobre la dimensión del desarrollo, motivación importante de la Ronda de Doha, también exige cambios de actitud y enfoque. En particular, en materia de acceso a los mercados de agricultura, productos no agrícolas y servicios, su evolución sigue dependiendo fundamentalmente de los acuerdos sobre "modalidades". Sin embargo, no basta con ellas si no se elaboran y perfeccionan adecuadamente las normas sobre antidumping, facilitación del comercio y solución de controversias, entre otras.

La integración regional enfrenta un momento de singulares definiciones. La Ronda de Doha da muestras de algunas dificultades, en tanto se acentúa la coexistencia de acuerdos bilaterales de comercio con socios de dentro y fuera de la región, lo que obliga a reforzar la coherencia entre los diversos planos de la política comercial: multilateral, hemisférico, subregional, bilateral y unilateral. La multiplicidad de planos de negociación, así como el caleidoscopio de decisiones involucradas, exigen un claro consenso interno tanto respecto de las prioridades de la inserción internacional como de la consistencia entre las diversas políticas públicas.

En la década actual, China ha aumentado su presencia en el comercio latinoamericano y el comercio birregional entre América Latina y el Caribe y Asia y el Pacífico está cada vez más determinado por el creciente protagonismo de China. Hasta hace poco Japón fue el principal cliente asiático de América Latina y el Caribe, pero ahora ha sido desplazado en gran medida por China. En efecto, este país se destaca no solo por su posición como principal comprador de productos latinoamericanos en Asia sino también por el dinamismo que ha adquirido su comercio con América Latina y el Caribe (véase el gráfico 2). La

Gráfico 2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN DE CHINA EN SUS EXPORTACIONES TOTALES, 1990 Y 2004
(Exportaciones a China en porcentajes de las exportaciones totales)



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

notoria concentración que caracterizaba el comercio de China con esta región está diversificándose gradualmente por países de destino y por productos.

Para los países de América del Sur, China representa el mercado más grande en tamaño de población y el de mayor crecimiento del mundo, con una elevada demanda de recursos naturales, abundantes en estos países. De persistir el alto ritmo de la demanda china de estos productos primarios y de recursos naturales con elaboración baja o media, los países sudamericanos experimentarían un período largo en que su dinámica de exportaciones y de términos de intercambio se vería fortalecida. Por otra parte, China ofrece inversiones, sobre todo en áreas de infraestructura, energía y minería, donde podría complementar el financiamiento para la realización de grandes obras en estas áreas.

Un desafío interesante aquí es detectar los proyectos de infraestructura y de energía en que esa inversión pueda ser más necesaria para acelerar los plazos de puesta en práctica de tales obras, lo que no solo permitiría reforzar el vínculo de facilitación del comercio y de las inversiones con China y con Asia y el Pacífico sino que también generaría externalidades para el propio proceso de integración. No obstante, la región presenta en sus intercambios con China la misma limitante que frena su comercio internacional, a saber, la elevada proporción de productos básicos y semielaborados en sus exportaciones. América Latina y el Caribe debe pugnar por aumentar el grado de transformación de estas exportaciones derivadas de la explotación de recursos naturales y hallar en China nuevos mercados para productos diferenciados de mayor valor agregado. La actual estructura de productos, en extremo dependiente de los ciclos económicos de los países importadores, no tiende a estabilizar los ingresos de exportación.

Mientras los aranceles tienden a perder importancia como barreras comerciales, crece la incidencia de nuevas medidas tales como las normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias y de seguridad en el transporte y la logística, que pasan a ser factores determinantes de la competitividad sistémica. Dicha competitividad se extiende más allá de los precios bajos y comprende también infraestructuras adecuadas, sistemas de transporte eficientes, procedimientos aduaneros ágiles y simplificados, entre otros. Al cumplir con las nuevas normativas, los agentes económicos podrán lograr ventajas competitivas. Para ello, es necesario fortalecer las instituciones relacionadas con la logística del comercio, armonizar las normas y reglamentos en el ámbito regional y multilateral, y mejorar la creación de capacidades, sobre todo en beneficio de los pequeños y medianos exportadores.

El estado actual de la economía mundial y perspectivas para la región

La recuperación de la economía mundial, iniciada en la segunda mitad del 2003, siguió afianzándose durante la mayor parte del 2004, registrando la tasa de crecimiento más alta de los últimos 30 años. Si bien este auge se produjo en muchas regiones del mundo, fue más patente en Asia en desarrollo. El desempeño de este grupo de países está sumamente influido por el desenvolvimiento excepcional de unos pocos integrantes, como China (9,5%) e India (7%); no obstante, aun si se los excluye, las demás regiones en desarrollo logran una tasa significativa de crecimiento del 5% en el 2004. Además, fue probablemente la primera vez en los últimos 30 años que la expansión en este grupo de países precedió la recuperación en los países desarrollados. El dinamismo de la economía china contribuyó con un 15% a la recuperación internacional entre el 2002 y el 2003.

Gracias a este auge de la economía mundial, el comercio de mercancías alcanzó en el 2004 su máximo crecimiento en un cuarto de siglo, llegando en términos nominales a una tasa del 21%. Tal dinamismo obedece a las grandes alzas de precios en dólares de muchos productos y a los elevados volúmenes intercambiados. En el 2004 el comercio real de mercancías registró una fuerte revitalización en América del Sur, superando a las demás regiones del mundo. Los aumentos de los precios del petróleo y de otros productos básicos y la recuperación del comercio de equipos electrónicos y de telecomunicaciones contribuyeron a aumentar, de manera muy extraordinaria, la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial de mercancías, al situarse en un 31%, el coeficiente más alto desde 1950. Por su parte, el valor de los servicios comerciales subió más lentamente en el 2004, solo un 16%, después de una aceleración mayor en el 2003. Dichos incrementos se produjeron por la fuerte recuperación de los transportes y los viajes.

En el plano de las corrientes financieras internacionales, se destacan los flujos netos dirigidos a

las economías asiáticas y a las emergentes de Europa, que aumentaron vertiginosamente, al 40% en el 2004. Lo mismo se detectó en América Latina y el Caribe, ya que en el 2004 los flujos de inversión extranjera directa (IED) que ingresaron a la región crecieron un robusto 44%. A nivel global, decayeron los flujos de capitales privados, vinculados ya sea a la inversión directa o en cartera, y fueron reemplazados por flujos oficiales, en forma de compra de bonos del Tesoro estadounidense a cargo de las autoridades públicas de los países asiáticos, en particular China. Se trata de la expresión financiera del cambio de estructura de la demanda mundial, con marcados superávit comerciales en las economías asiáticas, que contribuyen a financiar el déficit en cuenta corriente de los Estados Unidos, equivalente al 6,3% del PIB a fines del 2004. En resumen, esta recuperación del crecimiento mundial, al estar estrechamente relacionada con el consumo y en cierta medida con la inversión de los Estados Unidos, exige el ahorro por parte de los demás países y la expansión de exportaciones hacia ese mercado para satisfacer una demanda que supera la oferta.

La revaluación reciente del yuan debe analizarse en este contexto. El elevado desequilibrio externo de los Estados Unidos requiere abordarse con menor absorción y con un ajuste de los precios relativos. Lo primero supone que Estados Unidos adopte políticas fiscales y monetarias más restrictivas que desaceleren gradualmente el crecimiento del gasto, acercándolo al ritmo del producto potencial, en tanto lo segundo se expresa en una devaluación del dólar respecto de aquellas economías más beneficiadas con el intercambio comercial con los Estados Unidos, es decir, la china y las asiáticas. Dado el peso de Estados Unidos en la economía mundial, su desaceleración, así como una desaceleración marginal en las economías asiáticas en desarrollo, debiera estar acompañada por un mayor nivel de actividad en Europa y Japón, para evitar cualquier freno brusco de la economía mundial. Estos dos últimos elementos, fundamentales para un desmonte gradual de los desequilibrios financieros globales, no se advierten aún en las proyecciones de crecimiento.

Según la mayoría de tales proyecciones, se prevén desaceleraciones del incremento del producto mundial en el 2005 y el 2006, cuyas tasas se situarían entre un 3,0% y un 4,3%. Los factores que influyen son: i) la moderación de la demanda global por el alza de precios del petróleo y de otros productos básicos; ii) los ajustes entre las cotizaciones de las principales divisas internacionales; iii) la incertidumbre derivada de alzas más pronunciadas de las tasas de interés; iv) situaciones fiscales complejas en muchos países, y iv) amenazas de neoproteccionismo global, en particular, vinculadas a reacciones ante el incremento de las exportaciones chinas.

Las condiciones actuales en el mercado mundial del petróleo hacen prever que los precios continuarán en niveles elevados. Los cálculos convencionales indican que un incremento de 10 dólares en el precio del barril debiera inducir una merma de medio punto en la tasa de crecimiento del PIB mundial y de 0,2 puntos en la de América Latina. El valor medio del petróleo (West Texas Intermediate) en el 2004 fue de 41,4 dólares el barril y, a mediados de agosto del 2005, se estima que el valor para el barril del petróleo WTI llegará a los 53 dólares.

Debido a una política fiscal menos expansiva en los Estados Unidos, así como a las recientes alzas de su tasa de interés rectora, se espera una menor tasa de expansión de este país en el 2005, entre un 3% y un 3,6%, y una cifra similar para el 2006. Entretanto, se prevé un menor crecimiento en la Unión Europea, como resultado de políticas fiscales más restrictivas. En efecto, se estima que la Zona Euro crecería solo del 1,2% al 1,6% en el 2005 y del 2,0% al 2,3% en el 2006. En el caso de Japón, las mayores tasas de interés desincentivarán la inversión, el impulso fiscal se debilitará y se reducirá su superávit externo, y su ritmo de crecimiento será limitado, rondando solo el 1% en el 2005 y posiblemente el 2% en el 2006. Gracias a los esfuerzos actuales de China por "enfriar" su economía, la actividad de este país se expandiría a un ritmo entre un 8,5% y un 9,0% en el 2005 y entre un 8,0% y un 9,2% en el 2006. Este menor ritmo de crecimiento en China seguirá siendo lo suficientemente alto como para que los países en desarrollo sigan aumentando su producto por sobre el promedio mundial.

El menor crecimiento esperado del producto mundial contribuirá a debilitar la demanda internacional y reducir así el volumen del comercio mundial, que solo crecería en torno al 7,2% y el 7,4% en el 2005, lo cual significaría una desaceleración de unos dos puntos porcentuales con respecto al 2004. Se espera que el volumen mundial exportado en el 2006 sea levemente superior al del 2005 y que se debilite el ritmo de crecimiento de los precios de algunos productos básicos. En síntesis, si bien, respecto del 2004, el 2005 mostrará una economía mundial y un comercio internacional menos dinámicos, con menores incrementos de precios de productos básicos, mayor precio del petróleo y mayores tasas de interés, de todas maneras el 2005 seguirá constituyendo un buen año para el producto y el comercio mundiales, con un dinamismo notable de los países en desarrollo y de América Latina y el Caribe, en particular.

Negociaciones en el sistema multilateral de comercio. La OMC y las expectativas regionales

La agenda negociadora y de trabajo establecida en la cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Doha en el 2001 —la Ronda de Doha—, contempla los problemas de acceso a los mercados, el perfeccionamiento de las normas y materias que responden explícitamente a las preocupaciones de los países en desarrollo. Sin embargo, los debates que siguieron a esa conferencia y en particular al desarrollo de la siguiente en Cancún (México), en septiembre del 2003, alejaron la conclusión de esta ronda del plazo previsto.

Entre las mayores dificultades para avanzar en las tareas fijadas se encontraban los trabajos respecto de la reforma agrícola y los debates sobre la dimensión del desarrollo, incluidos el trato especial y diferenciado y la aplicación. La quinta Conferencia heredó este clima de desacuerdo, agravado por los debates sobre los temas Singapur, altamente resistidos por los países en desarrollo. Con posterioridad a Cancún, el proceso estuvo marcado por desacuerdos que fueron zanjados en términos amplios mediante una decisión tomada el 1º de agosto del 2004 ("el paquete de julio"). De este modo, si bien no existe una fecha determinada para concluir esta ronda, se ha previsto tentativamente el año 2006, lo que dependerá de los resultados que se logren en la sexta Conferencia Ministerial de la OMC, que se celebrará en Hong Kong (región administrativa especial de China), en diciembre del 2005. Sin embargo, el reciente Consejo General de la OMC del 29 de julio del 2005, que constituía un hito importante en este proceso, no ha dado indicios de avanzar en la convergencia de visiones.

Con todo, el paquete de julio cambió el clima en las discusiones posteriores a Cancún y dio nuevas orientaciones al proceso, al adoptar algunas definiciones relevantes: i) el inicio de negociaciones sobre la facilitación del comercio, el único de los temas Singapur para el que se logró consenso; ii) el acuerdo para eliminar los subsidios a las exportaciones agrícolas, reducir y disciplinar las medidas equivalentes a subsidios, asegurar la disminución sustancial de la ayuda interna que distorsiona el comercio y la incorporación de las negociaciones sobre el algodón; iii) la orientación para la liberalización de bienes industriales sobre la base de aranceles consolidados, sin admitir nuevas categorías de países en desarrollo, pero confirmando la flexibilidad que estos requieren y la correspondiente asistencia técnica, y iv) la definición de nuevos plazos para algunas tareas, solución de diferencias, temas de desarrollo y ofertas de servicios, entre otras.

En cuanto al sector agrícola, sigue siendo muy difícil precisar modalidades respecto de los tres pilares de su reforma, en un contexto de grandes diferencias en las estructuras de base, ya sea arancelaria o de subsidios. A ello se suma que la flexibilidad y diversificación de los instrumentos, junto con los plazos diferenciados para países en desarrollo —también un aspecto de la definición de modalidades—, son elementos poco deseados por los países exportadores, los que piden acotar por tanto tales concesiones. Finalmente, otro elemento clave sería concordar en no innovar (*standstill*) durante este período de transición hasta la conclusión de la Ronda. A pesar de los diversos avances logrados a lo largo del presente año, no se ha alcanzado una base para llegar a determinar las "modalidades" necesarias.

En el caso del tema del acceso a los mercados para los productos no agrícolas, hasta julio del 2005, el desarrollo del trabajo se ha concentrado en modalidades y cuestiones técnicas como la conversión a equivalentes ad valórem, el tratamiento a los aranceles no consolidados y la liberalización sectorial. Una especial preocupación de los países en desarrollo es el grado de consolidación sugerido y el límite del nivel de los aranceles no consolidados. La definición de la fórmula de rebaja arancelaria y las flexibilidades para los países en desarrollo, al igual que el tema de la agricultura, concentran parte importante del trabajo y han suscitado grandes divisiones entre países desarrollados y en desarrollo. Con respecto a los servicios, pese a que el ritmo de las negociaciones se ha intensificado en los últimos meses, el trabajo ha resultado lento, tanto en el proceso de peticiones y ofertas como en las discusiones de temas transversales y de normas, lo que ha dado señales de crisis en el proceso.

En cuanto al ámbito de las normas, al que se incorporó un tema importante, como es la facilitación del comercio, no se logró avanzar en orientaciones sobre antidumping y subsidios. En materia del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), solo se han revisado plazos y no parecen recogerse iniciativas de los países en desarrollo respecto de la distribución de los beneficios. No está de más recalcar la incidencia de estos temas sobre las condiciones de competitividad. Pese a la necesidad que tienen los países en desarrollo de estas normas, se muestran renuentes a avanzar en tales temas, debido a los costos que ello entraña.

Con referencia a asuntos transversales-institucionales, se observa un avance en temas de desarrollo con la incorporación del algodón, pero es menor la evolución de los restantes trabajos en la óptica de las limitaciones

de oferta de los países en desarrollo (y en particular la aplicación, uno de los temas más retrasados). Sobre el mecanismo de solución de diferencias, que no es parte del "todo único", se esperan señales u orientaciones más precisas, aunque la realidad de la operación del sistema es muy dinámica y podría impulsar la negociación (véase la sección 5). El trabajo sobre los acuerdos comerciales regionales ha logrado progresos en materia de transparencia y su propia intensificación puede propulsar las restantes discusiones.

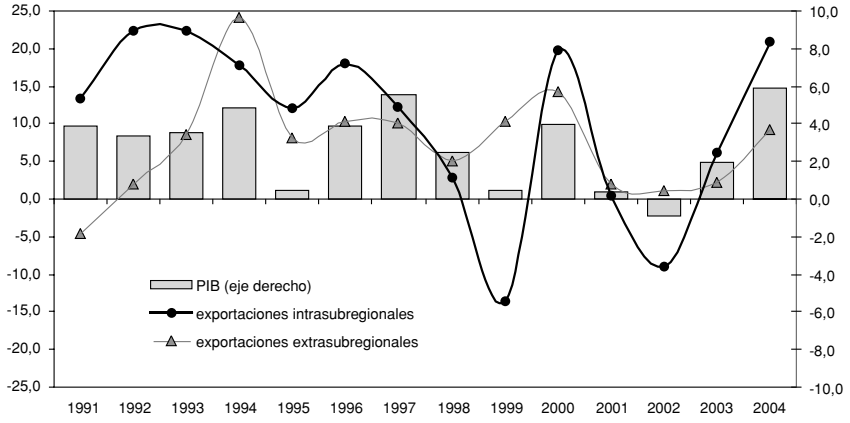
En torno a Cancún predominaron las configuraciones que daban particular cuenta de las condiciones y la activa participación de los países en desarrollo —claramente el Grupo de los Veinte dentro de ellos. Después de esta conferencia, en cambio, ha surgido un nuevo tipo de configuración, que cruza las categorías anteriores. Es la articulación de un número reducido de miembros de la OMC, en general grandes economías del mundo desarrollado y en desarrollo, con intereses distintos respecto de un tema. También juegan un papel creciente otras instancias de discusión en grupos, en la forma de miniministeriales y al alero de reuniones de otros órganos internacionales, que contribuyen a articular intereses y aportan con impulsos al proceso negociador.

Dentro de la conformación de grupos de países que se establece en torno a intereses negociadores, América Latina y el Caribe se ha convertido en un actor de relevancia —y de algún liderazgo— entre los países en desarrollo. Sin embargo, existen diferencias estructurales y de política que dificultan el logro de posturas consensuadas para el conjunto de los temas. En efecto, las diferencias de tamaño económico, de estructura productiva y comercial, de política comercial y estrategia de desarrollo resaltan la complejidad de un accionar unificado en todos los ámbitos de la negociación, lo que obstaculiza una propuesta "regional" en las negociaciones de la Ronda de Doha, por un lado, e incentiva alianzas de geometría variable entre los países de la región, por otro. El desafío es trabajar consolidando aquellas franjas de convergencia, permitiendo el despliegue de matices en los demás temas, sin afectar la cohesión en los temas centrales, principalmente agricultura y dimensión del desarrollo. En el escenario descrito se hace más urgente formular estrategias de inserción con fines de desarrollo. Por ello, los países de la región también muestran una conciencia creciente sobre la necesidad de complementar los acuerdos comerciales con políticas internas, lo que se ha denominado "agenda interna", que incluye por ejemplo aspectos de competitividad, infraestructura, innovación tecnológica y modernización de las pymes.

El bienio 2004-2005, crítico para la integración regional

En el 2004 y por segundo año consecutivo, se siguió invirtiendo la tendencia del comercio intrarregional decreciente que se observó en los años 2001 y 2002, aunque sin recuperar todavía su máximo nivel histórico alcanzado en 1997. El comercio intrarregional sigue siendo bajo (17%), en comparación, por ejemplo, con Asia (34%) y la Unión Europea (62%). Mantiene además un marcado carácter procíclico (véase el gráfico 3).

Gráfico 3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL PRODUCTO Y LAS EXPORTACIONES INTRA Y EXTRASUBREGIONALES, 1991-2004
(Variación porcentual anual en moneda constante del 2000)



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

La baja densidad del comercio intragrupo en los esquemas de integración subregional obedece a varios factores, tales como el escaso crecimiento económico, el reducido tamaño de los mercados subregionales, una estructura exportadora similar y altamente concentrada en recursos naturales y, por ende, destinada sobre todo a los mercados industrializados. Por otra parte, la infraestructura orientada al comercio intragrupo, en general, es más deficitaria que aquella orientada al comercio global. Además, en los flujos comerciales intragrupo ganan presencia relativa los productos manufactureros, que en América Latina y el Caribe son sumamente sensibles al ciclo económico. De este modo, la inestabilidad del ritmo del crecimiento termina castigando la diversificación exportadora.

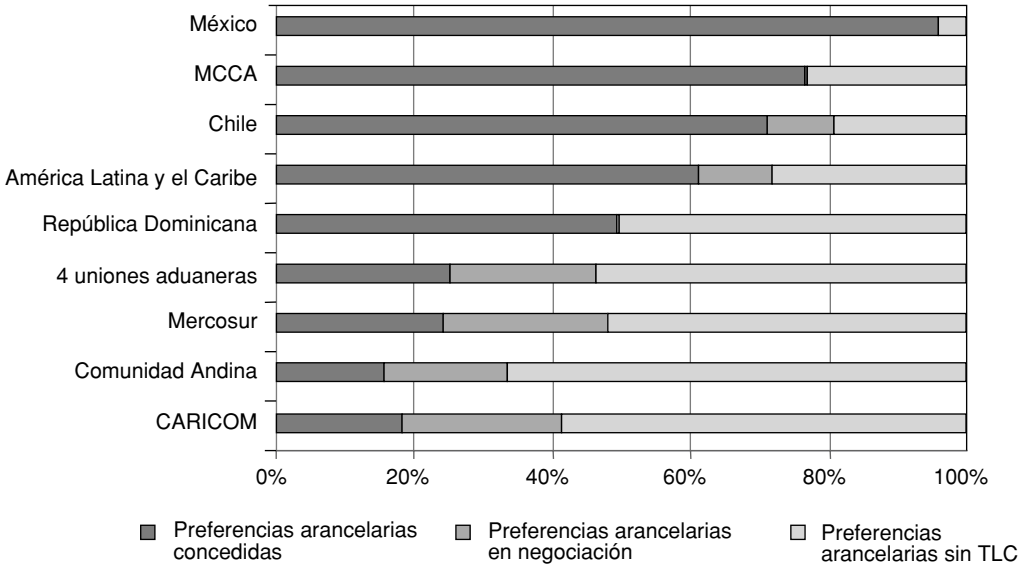
La negociación entre el Mercosur y la Unión Europea no logró concluirse en el 2004, como estaba previsto, y, al parecer, habrá que esperar el fin de la Ronda de Doha para reconstruir su propia dinámica política. El Mercosur ha planteado su interés de iniciar negociaciones de libre comercio en el 2005 con la Comunidad del Caribe (CARICOM), México y Marruecos, así como acuerdos de alcance parcial con la India y con la Unión Aduanera del África Meridional (SACU). La Comunidad Andina y el Mercosur concluyeron su negociación de libre comercio y el acuerdo ya está en vigor, salvo en el caso de Perú. A inicios de julio del 2005, los países del Mercosur se transformaron en miembros asociados de la Comunidad Andina, trato al que en los próximos meses debiera adherir Chile. La Comunidad Andina, a su vez, está en negociaciones con El Salvador, Guatemala y Honduras, en tanto tres de sus países miembros —Colombia, Ecuador y Perú— negocian un tratado de libre comercio con Estados Unidos. La CARICOM, por su parte, está en negociaciones comerciales con Canadá y con la Unión Europea. La agenda de negociaciones internacionales es extensa, además de incluir la activa participación de la región en el escenario multilateral en la Ronda de Doha. La agenda intensa, en ocasiones, puede distraer de los esfuerzos necesarios para actualizar y hacer más eficientes los propios esquemas de integración subregional, ya que las dificultades que estos plantean no se superan acumulando acuerdos extracomunitarios.

En un escenario de múltiples planos de negociación, los mecanismos de integración no dan señales de corregir algunas de sus tradicionales falencias: debilidad de su institucionalidad y, en particular, de sus mecanismos de solución de diferencias; adopción de normas comunitarias que no se aplican; ausencia de coordinación macroeconómica y trato insuficiente de las asimetrías en el seno del esquema de integración. Los acuerdos bilaterales de tipo Sur-Norte, tales como el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-RD), recién ratificado por el primer país, el acuerdo entre los Estados Unidos y tres países de la Comunidad Andina (Colombia, Ecuador y Perú), actualmente en negociación, y el acuerdo de asociación entre el Mercosur y la Unión Europea, también en tratativas, aumentan la presión sobre los esquemas de integración, toda vez que en dichos acuerdos bilaterales, en varios temas relevantes, se consideran compromisos de mayor cobertura y profundidad que los incluidos en tales esquemas. Aquí el dilema es, preservando la sustancia del objetivo integracionista, perfilar una pronta readecuación de los esquemas de integración, so pena de quedar superados por la fuerza de los acontecimientos o por la lógica de las decisiones empresariales. Se trata de un gran desafío, ya que se impone en la agenda la forma de abordar esta asimetría de compromisos: más exigentes con socios del Norte, menos demandantes en el esquema subregional. Estas negociaciones con el Norte determinarán que los países de las cuatro uniones aduaneras erosionen marcadamente las preferencias arancelarias concedidas a escala intrarregional (véase el gráfico 4). Se abre pues un interesante momento de revisión y actualización para los acuerdos de integración subregional.

En general, los acuerdos comerciales con economías industrializadas tienden a ser percibidos por los actores económicos de la región como más vinculantes, con mecanismos de solución de diferencias más confiables y, por ende, con mayor certidumbre jurídica para las decisiones de inversiones y de comercio exterior. Por otra parte, en tales acuerdos con los Estados Unidos o la Unión Europea, los compromisos que puedan contraer los países en algunos aspectos de las inversiones o de los servicios entrañan otorgar el trato de nación más favorecida, comprometiendo por ende a los esquemas de integración a acatar decisiones en que no participaron. Este "arrastre" abre la posibilidad de una pronta readecuación de la normativa integracionista y de la institucionalidad de la integración, preservando la idea central de un mercado ampliado, con libre movilidad de bienes y factores, avances serios hacia la coordinación macroeconómica, mecanismos de solución de diferencias efectivamente vinculantes, un trato adecuado de las asimetrías, la gestación de fondos estructurales para conseguir beneficios equilibrados e iniciativas audaces en materia de energía e infraestructura.

La iniciativa del "anillo energético" en el Cono Sur es un claro ejemplo del camino que cabe recorrer, adoptando medidas audaces que involucran un elevado grado de coordinación y de consistencia entre las políticas de los países integrantes. El desafío es considerable y hasta ahora la prioridad que otorgan los gobiernos, así como el interés de inversionistas externos y de

Gráfico 4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTADO DE PREFERENCIAS ARANCELARIAS A JULIO DEL 2005
(En porcentajes de las exportaciones totales)



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

organismos multilaterales de financiamiento, permite albergar un cauteloso optimismo sobre la suerte de la iniciativa. Considerando la envergadura de esta, de concretarse, aparecería como un punto de quiebre en la integración regional, facilitando la adopción de medidas adicionales que refuercen la complementariedad económica y comercial de las economías de América del Sur.

Un factor subestimado de competitividad regional radica en la gradual armonización de las diversas normas y disciplinas contempladas en los esquemas de integración subregional. Habría que hacer un gran esfuerzo por regionalizar las normas de origen, plurilateralizándolas al conjunto de los países involucrados, lo que daría un gran estímulo al comercio intrarregional y a las decisiones de inversión. En el mismo sentido, aquellos países que cuentan con acuerdos comerciales con los Estados Unidos y que, a la vez, tienen acuerdos entre sí, también podrían avanzar en la plurilateralización de sus normas de origen. La regionalización de tales normas, así como el reconocimiento mutuo y la homogeneización de normas técnicas y sanitarias y fitosanitarias, darían una señal precisa de compromiso con la idea de un mercado unificado. Lo mismo podría hacerse en materia de solución de controversias, avanzando hacia un sistema único que abarque el conjunto de los acuerdos subregionales, así como todos los acuerdos de complementación económica y acuerdos bilaterales de comercio entre todos aquellos países que integran alguno de estos esquemas y Chile y México, que no pertenecen a ninguno. Avanzar hacia un sistema único de solución de diferencias, reforzando su carácter vinculante, constituiría otra señal poderosa de compromiso práctico y no retórico con la integración.

Rebrote del proteccionismo

Un factor que podría frenar el crecimiento del sector exportador de los países de la región es la adopción de medidas proteccionistas por parte de las economías industrializadas, en particular, los Estados Unidos y la Unión Europea. Pese a que en el período que va entre el 2002 y la mitad del 2005, el número de causas presentadas ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC se redujo de cerca de 38 casos por año entre 1995 y el 2002 a solo 18 entre enero del 2003 y junio del 2005, la proporción de reclamos contra países desarrollados se

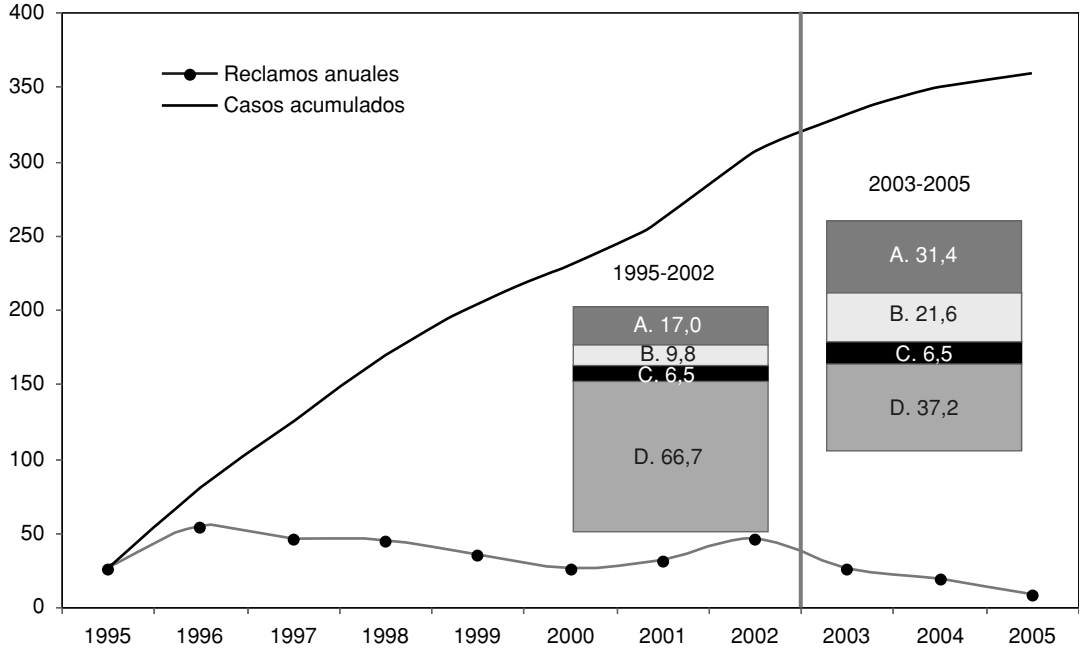
incrementó en materia de antidumping y subsidios a la exportación (véase el gráfico 5).

A pocos meses de la decisiva sexta Conferencia Ministerial de la OMC, el debate en los Estados Unidos sobre el agravamiento de su desequilibrio en cuenta corriente se ha ido vinculando cada vez más con la preocupación por el incremento de las exportaciones chinas a ese mercado. Altas autoridades del gobierno y del Congreso de los Estados Unidos han desplegado una batería de presiones para que las autoridades chinas revalúen su moneda, el yuan, facilitando de ese modo —según esta simplificada versión del problema— la corrección del desequilibrio externo en la principal economía del mundo. Se destaca el clima que se ha ido generando en el Congreso estadounidense, con propuestas unilaterales bastante agresivas que, si bien aún no se concretan, contribuyen a establecer una nota de marcada inquietud sobre la evolución de los intercambios entre China y los Estados Unidos y sobre las perspectivas del liderazgo de los Estados Unidos en la Ronda de Doha.

Ante las fuertes presiones estadounidenses, a fines de julio del 2005, el banco central de China anunció el fin del anclaje al dólar que se aplicaba desde 1994, iniciando un régimen de flotación cambiaria administrada, con una banda del 0,3% en torno a un valor central que surge de la relación del yuan con una canasta de las monedas de sus principales socios comerciales. La revaluación del yuan, inicialmente modesta (2,1%), abre un escenario más propicio para un ajuste de las paridades internacionales que permita un crecimiento más equilibrado entre las distintas zonas geográficas, particularmente si este proceso de revaluación cambiaria es imitado por las demás economías asiáticas. De haberse mantenido intacta la paridad cambiaria del yuan y de las monedas asiáticas respecto del dólar, la necesaria devaluación del dólar habría tenido como contraparte revaluaciones del euro y de las monedas latinoamericanas, perjudicando su dinamismo exportador y su capacidad de crecimiento, así como una mayor carga de deuda externa, resultante de sucesivos incrementos de las tasas internacionales de interés.

Con ese importante debate como telón de fondo, el fin del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido y la consecuente eliminación de las cuotas en el acceso a los principales mercados en estos rubros se han traducido en significativos incrementos de las respectivas exportaciones chinas, tanto a los Estados Unidos como

Gráfico 5
EVOLUCIÓN DEL USO DEL ÓRGANO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS DE LA OMC, ENERO DE 1995 - MAYO DEL 2005



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la Organización Mundial de Comercio (OMC).
A = antidumping; B = subsidios; C = normativa sanitaria y fitosanitaria y D = otros, que abarca causas diversas en materias como licencias de importación, impuestos, agricultura, propiedad intelectual, barreras técnicas, comercio de servicios y textiles, entre otras.

a la Unión Europea, desatando en ambos casos un amplio abanico de protestas en los sectores productivos, así como reacciones públicas a nivel político y de las autoridades comerciales. En cuanto al sector textil, durante los primeros cuatro meses del 2005, las exportaciones chinas de textiles al mundo aumentaron un 18,4%. Aun cuando este crecimiento fue inferior al correspondiente al mismo período del 2004, las exportaciones dirigidas a los Estados Unidos y la Unión Europea se incrementaron un 71% y un 48%, respectivamente. Ante esta realidad, ambos han iniciado acciones proteccionistas en este sector, además de insistir en la necesidad de revaluar la moneda china. Como consecuencia de todo esto, las autoridades chinas decidieron aplicar aranceles significativos a la exportación de 74 categorías de productos textiles, decisión que luego fue revocada, ante la persistencia de presiones para la revaluación del yuan.

Por otra parte, la discusión sobre el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos en el Congreso estadounidense ha puesto de manifiesto la magnitud del lobby azucarero en esa corporación, al que se han sumado voces proteccionistas en el sector textil, focalizando, por ende, la inquietud en dos rubros del mayor interés para las economías centroamericanas y para la República Dominicana. Es importante señalar que el proceso de votación en ambas cámaras del Congreso sobre el Tratado se vinculó directamente con el grado de dureza del proteccionismo hacia los chinos: antes del anuncio de la revaluación del yuan a fines de julio, algunos congresistas norteamericanos manifestaron que condicionaban su voto a favor al hecho de que el Congreso adoptase drásticas medidas de represalia comercial, entre ellas, la aplicación de elevadas sobretasas a las importaciones provenientes de China.

Siendo el sector agrícola el icono del proteccionismo en las economías industrializadas, es al mismo tiempo el centro de victorias alcanzadas recientemente por países en desarrollo en contra de tales distorsiones. Destaca aquí el resultado favorable que Brasil ha obtenido en las instancias multilaterales de controversia en sus acusaciones en contra de las subvenciones europeas al azúcar y de las subvenciones estadounidenses al algodón. En efecto, estos dictámenes de los órganos de solución de diferencias de la OMC han reforzado los argumentos de los países en desarrollo en materia de subsidios y apoyo interno a la agricultura, elevando el piso de la negociación en Doha, dado que hay aspectos que podrían haber sido parte de la negociación pero que la OMC ya ha calificado como incompatibles con su normativa y por ende hay que readecuar.

Por otra parte, tratándose de sectores sensibles de las economías demandadas, la propia OMC enfrenta un gran desafío de credibilidad, hasta tanto no se aprecie una modificación de las políticas pertinentes. Ello replantea el debate sobre las reformas al funcionamiento del propio Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, de modo de garantizar la eficacia de sus decisiones, teniendo en cuenta que su dinámica actual deja brechas para que el gobierno perdedor "compre" su obligación de cambiar la normativa proteccionista, ofreciendo a cambio una compensación o soportando la retorsión. Tal hecho se verifica con frecuencia cuando el país perdedor es un país desarrollado, dotado de las capacidades económicas necesarias tanto para ofrecer una compensación como para neutralizar los efectos negativos de una retorsión. El desafío de credibilidad y eficacia en los dictámenes de la OMC es particularmente grave cuando las partes involucradas son los principales actores de la economía mundial, con denuncias mutuas de prácticas que infringen los acuerdos multilaterales de la OMC. El ejemplo más reciente es el caso Boeing/Airbus, el que promete ser el más extenso y complejo de la OMC, ubicando en lados opuestos a las dos compañías aéreas más grandes de fabricación de aviones civiles.

China en la emergente geografía del comercio y la producción mundiales

China ha llegado a representar un 4% del PIB mundial y a ubicarse como la sexta economía más importante (la segunda, medida según la paridad de poder adquisitivo). Además, gracias a su ingreso a la OMC, asociado a una mayor apertura de su economía, China también se ha convertido en un actor relevante en los mercados mundiales, pasando de menos del 2% del total exportado en el 2000 a casi el 6,5% en el 2004, ocupando así el tercer lugar como país exportador a nivel mundial. Se situó en el tercer lugar en el caso de las importaciones, que crecieron un 36% en el 2004.

El aporte excepcional de China a este ciclo de recuperación global viene gestándose desde hace varios años. El dinamismo chino ha tenido fuertes repercusiones mundiales, ya que el país se ha transformado en un gran consumidor de materias primas, minerales, energía y,

en alguna medida, también de alimentos y productos industriales. China se ubica en el primer lugar como consumidor mundial de carbón, estaño, zinc, cobre y cereales, y ocupa un lugar destacado en los casos de fertilizantes, hierro y acero, banano, granos oleaginosos y aceites, plásticos, equipamiento electrónico y aparatos ópticos, fotográficos y médicos, además de reactores nucleares y maquinaria. Entre 16 productos seleccionados, en 8 de ellos, el 20% o más del consumo mundial corresponde a China y en 8 de ellos China es responsable de gran parte de la demanda neta en los mercados mundiales, siendo en 15 de tales productos uno de los tres principales consumidores mundiales (véase el cuadro 1). Esta situación ha ejercido presiones sobre los mercados internacionales, provocando considerables alzas de precios para muchos de dichos productos. Tal es el caso del cobre, la soya, el níquel y el petróleo, cuyos precios aumentaron por encima de los de los productos manufacturados; de hecho, en el 2004 registraron un alza del 32% con respecto al 2000.

China es ya un socio comercial primordial para un gran número de países de la región, mientras que América Latina y el Caribe es el principal proveedor de algunos productos mineros y alimentos de mayor interés para el país asiático. Si se considera que al mismo tiempo China exporta manufacturas más baratas, es evidente que ha influido en la baja de los precios del acero, el zinc, el estaño, los juguetes, los textiles y las confecciones y los artículos electrónicos. En términos netos, para América Latina en su conjunto, y especialmente para los países de América del Sur, esto redunda en mejoras de sus términos de intercambio.

Los exportadores latinoamericanos compiten activamente en el mercado chino con los de otras regiones, sobre todo las economías de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN). A fin de mantener el dinamismo exportador en productos primarios y semielaborados dirigidos al mercado chino o asiático, los países de la región deben reforzar sus vínculos con los empresarios de esa zona, forjando alianzas y promoviendo diversas modalidades de cooperación empresarial, lo cual requiere, a su vez, ahondar en el conocimiento de tales mercados.

La canasta exportadora de la región hacia China también ha experimentado un cambio muy significativo, dado que se han incorporado cada vez más los productos

Cuadro 1
CHINA: PRODUCTOS SELECCIONADOS DE INFLUENCIA EN LA ECONOMÍA MUNDIAL, 2004
(En porcentajes de los totales mundiales)

Productos	Producción	Consumo	Importaciones	Exportaciones	Coeficiente Consumo/Producción	Ranking Consumo
Carbón	41,1	38,6	…	13,7	93,8	1
Mineral de hierro	22,8	36,2	27,6	…	158,6	1
Estaño	37,1	27,6	…	13,5	40,4	1
Carnes	27,2	27,1	3,1	3,5	99,8	1
Zinc	23,6	25,9	6,8	13,0	56,1	1
Acero	25,8	22,4	2,6	13,5	86,7	1
Aluminio	22,8	21,0	5,6	…	90,5	2
Plomo	25,0	19,6	2,6	29,9	77,2	2
Cobre	12,9	19,6	25,3	…	157,3	1
Cereales	18,3	18,8	7,1	2,7	102,5	1
Soya	8,6	16,8	34,3	0,4	165,6	2
Níquel	7,6	10,6	21,7	3,9	144,4	3
Banano	9,0	9,7	3,0	0,4	106,0	3
Petróleo	4,3	8,3	7,1	0,8	191,5	2
Azúcar	7,4	8,1	2,1	1,0	107,8	2
Gas Natural	1,5	1,5	…	…	95,6	14

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *El estado de los mercados de productos básicos agrícolas*, 2004, The Economist Intelligence Unit, *BP Statistical Review of World Energy*, junio del 2005 [en línea] <http://www.bp.com/>, Heren Energy Ltd., Secretaría de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Commodity Yearbook 2003*; *World Metal Statistics Yearbook*, 2005; *ISSB Monthly World I&S Review* [en línea] <http://www.steelonthenet.com/ production.html> e International Iron and Steel Institute, *World Steel in Figures*, 2005.

manufactureros de alta o media tecnología, lo que podría abrir posibilidades para la incorporación de productos de mayor valor agregado. En este sentido, es conveniente que China y los países de la región colaboren para promover la inserción de las empresas latinoamericanas y caribeñas en las cadenas de valor chinas, lo cual requiere por cierto un aumento sustancial de la IED recíproca. Un interrogante que se plantea en el tema de las relaciones comerciales entre China y la región es si China será una amenaza para América Latina, a lo cual no se puede responder mecánicamente, ya que en buena medida depende de la futura evolución del nexo entre el comercio y la IED de ambas regiones, así como de las políticas concretas que se adopten para estimular los negocios conjuntos y las alianzas en materia de inversión y tecnología.

Las repercusiones para la región de la adhesión de China a la OMC y sus compromisos en cuanto a la adecuación de su normativa y sus políticas, además de contribuir a una mayor transparencia y previsibilidad en el sistema multilateral, pueden identificarse en, al menos, los tres siguientes ámbitos: i) el acceso al mercado chino de las exportaciones de la región; ii) la competencia entre estas economías en terceros mercados (particularmente en el de los Estados Unidos), y iii) la competencia de productos chinos en los mercados internos de los propios países de la región. Por ello, adquieren más relevancia algunas disciplinas y el grado o forma de cumplimiento de los compromisos de China, así como las posturas del país asiático en la actual negociación de la OMC, en su participación individual o como parte de grupos de países con propuestas y visiones compartidas.

Desde la incorporación de China a la OMC han transcurrido tres años y medio. Si bien el período es breve, permite una observación fundamental: China ha hecho grandes progresos en la implementación de sus compromisos con la OMC y continúa avanzando en esa senda. No obstante, los regímenes legales de China continúan siendo un "laberinto" difícil de transitar para muchos países y la falta de transparencia uno de los principales desafíos pendientes para la realización plena de las ventajas potenciales de la adhesión de China a la OMC y del acceso de su enorme mercado a una competencia más justa. Muchos contingentes arancelarios continúan siendo aplicados por empresas estatales, especialmente en la agricultura, donde todavía no se hacen valer lo suficiente los derechos de propiedad intelectual. Por otra parte, China continúa adoptando medidas sanitarias y fitosanitarias como barreras no arancelarias en materia agrícola. Las áreas de mayor preocupación son: los derechos de autor, la propiedad intelectual, las medidas no arancelarias y el acceso a los mercados de servicios.

Sin embargo, es importante anotar que hasta el momento no se ha considerado que China sea un país que haya infringido sus compromisos con la OMC, según se desprende de los reclamos de que ha sido objeto a través del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC. Por el contrario, China está aprovechando dicho mecanismo para defenderse de las medidas comerciales aplicadas contra sus productos. Desde inicios del 2002 hasta mediados del 2005 ha recibido cuatro demandas y activado seis casos como demandante. Con el ánimo de resolver los conflictos comerciales, países como los Estados Unidos están formando grupos de trabajo con el Gobierno de China. Asimismo, la Unión Europea creó una delegación de la Comisión Europea para China y aprobó un programa bilateral de cooperación entre la Unión Europea y China, definido en su "Documento estratégico 2002-2006".

Para evitar que en los futuros casos de antidumping se siga una metodología arbitraria y se le apliquen las medidas correspondientes a una economía no sujeta a las normas del mercado (economías en transición), China está insistiendo frente a sus socios comerciales para obtener el estatus de economía de mercado antes del plazo límite fijado para el 2016. China aspira a obtener dicho reconocimiento también de los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. Hasta julio del 2005, más de 30 países habían concedido a China dicho estatus, incluidos 10 países de la región, entre ellos Argentina, Brasil y Chile. Las autoridades chinas han sido muy rigurosas en sus intentos por modificar su calificación como economía en transición.

Su diplomacia en torno al tema ha sido muy activa en los múltiples foros en los que participa, incluidas las negociaciones para la suscripción de tratados de libre comercio bilaterales, en los que se incorpora el reconocimiento del estatus de economía de mercado, como ocurrió recientemente con Nueva Zelandia. Como precedente a la apertura de negociaciones para un TLC con China, Australia reconoció dicho estatus, informando que las demandas antidumping se basarán en los costos incurridos en China, más que los costos o precios de un tercer país. Asimismo, antes de la firma del TLC entre China y las 10 economías de la ASEAN, a fines del 2004, todos los países entregaron el estatus de economía de mercado a China, en el entendido de que era un elemento crucial para cimentar el pacto comercial.

La reglamentación de la OMC permite a sus países miembros enfrentar el tema del estatus de economía de mercado de diferentes formas. Por ejemplo, las autoridades de los Estados Unidos normalmente rechazan la información de precios y costos suministrados por China, utilizando información derivada de mercados sustitutos. En cambio, la Unión Europea realiza un tratamiento más híbrido para los casos contra China y otros países clasificados dentro de la categoría de

economías en transición o ajenos a los mecanismos de mercado. Esto hace posible que, en algunos casos muy limitados, las importaciones provenientes de China sean consideradas provenientes de economías de mercado, siempre que se demuestre que prevalecen las condiciones correspondientes para determinadas industrias. En esta perspectiva, la remoción de China de la categoría de una economía que no sigue las condiciones de mercado no debiera significar una limitación grave en el uso de mecanismos de defensa comercial frente a incrementos súbitos de las importaciones chinas, ya que siempre estarán disponibles los instrumentos propios de la OMC al respecto. Por otra parte, es claro que continuar tratando a China de una manera aparentemente discriminatoria será más bien causa de tropiezos en las relaciones bilaterales antes que contribuir al despliegue de relaciones estratégicas y de mutua conveniencia.

El año 2004 fue particularmente intenso en visitas de las autoridades del Gobierno de China a América del Sur. Su máximo líder, el Presidente Hu Jintao, realizó visitas de Estado a Argentina, Brasil y Chile, además de Cuba, en tanto ministros o viceministros chinos, acompañados de delegaciones empresariales de alto nivel, se hicieron presentes en prácticamente todos los países sudamericanos. En todas estas visitas se establecieron relevantes compromisos orientados a fortalecer la relación económica y comercial. A su vez, en el período reciente, los presidentes de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Perú y República Bolivariana de Venezuela han visitado Beijing y un número aún mayor de visitas ministeriales y empresariales de estos y otros países de la subregión se han concretado en el bienio 2004-2005.

El resultado ha sido casi un centenar de acuerdos y compromisos públicos, que expresan el interesante momento de la relación económica entre China y América del Sur y el mutuo interés por avanzar hacia una relación estratégica. Las fórmulas de acercamiento de China hacia los países latinoamericanos han sido variadas y no excluyentes: acuerdos comerciales de distintas características, inversiones directas en los países, sobre todo en áreas de infraestructura y energía, empresas conjuntas con empresas estatales y acuerdos especiales en áreas de ciencia y tecnología. La negociación del tratado de libre comercio con Chile abre un nuevo camino, orientado a establecer vínculos de comercio e inversión más permanentes.

Comercio, seguridad y transporte

Los hechos acaecidos el 11 de septiembre del 2001 en Nueva York y los atentados del 11 de marzo del 2004 en Madrid, además de otros incidentes de índole similar, han inducido a los países a adoptar una serie de medidas para contrarrestar las amenazas emergentes en la seguridad alimentaria y el transporte de mercancías. Los Estados Unidos, por ejemplo, promulgó, entre otras, la Ley contra el Bioterrorismo, que rige a partir de mediados de diciembre del 2003, con el objeto de proteger la oferta del sistema alimentario del país.

Para acceder a los mercados de esos países, los alimentos deben cumplir con las nuevas exigencias legislativas, que los obligan a ir acompañados de una completa información de la cadena productiva. El informe de la vida del alimento se conoce con el nombre de trazabilidad o rastreabilidad, otorga garantías de seguridad alimentaria, mejora la gestión de la calidad y la evaluación del riesgo, aumenta la confianza de los consumidores y permite tomar medidas correctivas oportunas frente a fallas en la inocuidad y calidad. Si las empresas no entregan puntualmente la información adecuada al país mercado de destino, que busca rastrear el producto en todas las etapas de la cadena productiva en caso de sospecha de alteración, se enfrentarán al rechazo del producto en ese mercado, su detención, devolución o destrucción. Si bien estas normas responden a una justificada demanda de seguridad, el desafío para el país exportador es velar por que las normas establecidas no se transformen en barreras de entrada al mercado, especialmente para las pymes, que están ante la duda respecto de si cuentan con la capacidad de cumplir con rapidez con las nuevas exigencias.

Gracias al reciente ciclo expansivo del comercio, han aumentado significativamente las cargas marítimas y por ende el valor de los fletes, cuyos precios en el 2003 iniciaron un ciclo de alzas en el mundo entero. Varios factores han incidido en esta situación. En primer lugar, el incremento explosivo del comercio de China con los Estados Unidos, que atrajo a esta ruta gran parte de la capacidad de bodega de los buques portacontenedores, provocando una grave escasez de buques en otras rutas, incluida América Latina y el Caribe, y generando una congestión nunca antes vista en los sistemas de transporte y portuario, principalmente en la costa oeste de los Estados Unidos. Además, este intercambio comercial está caracterizado por un fuerte desequilibrio en los flujos

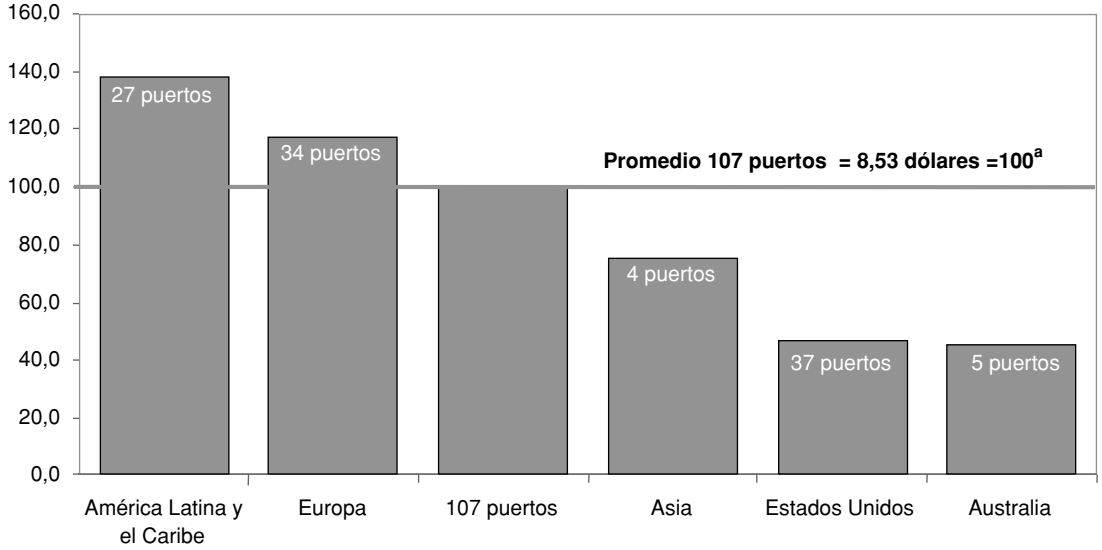
de carga. Otro factor gravitante en el alza de los fletes ha sido el constante aumento del precio del combustible para los buques. La rebaja observada en los fletes en el segundo trimestre del 2005 podría obedecer a factores estacionales o a la reciente desaceleración del crecimiento económico en los Estados Unidos y de las previsiones de crecimiento en los demás países de la OCDE.

Existe un problema de economías de escala en el transporte internacional, que se traduce en la relación inversa entre fletes y volumen transportado descrita anteriormente, limitando sobre todo las posibilidades de pequeños y medianos productores de concertar contratos de servicios de transporte convenientes y de largo plazo, razón por la cual tienden a pagar mucho más que una empresa que envía 50 contenedores mensuales. Para los productos altamente perecibles, como las bayas frescas, por ejemplo, la escala de producción determina la capacidad de obtener cupos en el transporte aéreo y así poder exportar directamente.

Debido a los últimos acontecimientos que han afectado la seguridad en el transporte y la infraestructura en el mundo, no solo ha aumentado el nivel de exigencia de las normativas internacionales —Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (PBIP), Ley contra el Bioterrorismo, trazabilidad, normas técnicas, medidas sanitarias y fitosanitarias— sino también los costes asociados al comercio internacional. De una muestra de 107 puertos en el mundo, el incremento medio del coste correspondiente a seguridad a mediados del 2005 fue de 8,53 dólares por contenedor, siendo la media del coste regional incremental mucho más elevada que el promedio, y tres veces más que la media respectiva en Australia y los Estados Unidos, pese a que gran parte de los países no han realizado inversiones en revisión electrónica para el contenido de contenedores con escáneres (véase el gráfico 6).

Algunas de las medidas de seguridad adoptadas para contrarrestar las amenazas de terrorismo han contado con el apoyo de la comunidad internacional, mientras que la legitimidad de otras medidas se ha visto cuestionada por su carácter unilateral. Debe existir un diálogo entre todas las partes afectadas, así como la provisión de más y mejores mecanismos de financiamiento para su implementación, atenuando el alto costo de la adquisición de equipamientos y tecnologías avanzados, necesarios para que los países, en especial los de América Latina y el Caribe, puedan cumplir de forma adecuada con las nuevas normativas de seguridad. Asimismo, es necesario mejorar la infraestructura física e invertir en los recursos humanos mediante programas de capacitación. Es recomendable también que todas las partes interesadas discutan las nuevas medidas de seguridad y que se instrumenten en una esfera multilateral, tal como ha ocurrido con el Código PBIP, en el marco de la Organización Marítima Internacional (OMI), ámbito donde estas medidas cuentan

Gráfico 6
COBROS INTERNACIONALES POR CONCEPTO DE PROTECCIÓN PORTUARIA, JUNIO DEL 2005



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Las medidas de protección portuaria: un año después del código de protección de buques e instalaciones portuarias (PBIP)", *Boletín FAL*, Nº 227, julio del 2005.
[a] Promedio ponderado por intercambios comerciales a diciembre del 2004.

con participación y apoyo plenos de la comunidad internacional.

En síntesis, los riesgos que pesan sobre la economía mundial no son despreciables: un elevado déficit en cuenta corriente en los Estados Unidos, dificultades para que Japón y la UE aumenten sus ritmos de crecimiento, el alza del precio del petróleo, la amenaza terrorista que no amaina y, por último, señales proteccionistas que se detectan en las principales economías industrializadas, básicamente inducidas por el incremento de las exportaciones chinas y asiáticas.

El desempeño de la economía internacional en el bienio 2004-2005 ha sido favorable para la región: buenos precios internacionales para sus exportaciones, mejores términos de intercambio, bajas tasas de interés y, por ende, baja inflación y buenos resultados fiscales. El precio del petróleo es una variable crucial para la región. América Latina y el Caribe es exportadora neta de petróleo; sin embargo, varios países pequeños y medianos son también importadores netos, de manera que los precios en torno a los 60 dólares el barril les imponen costos apreciables en materia fiscal y de balanza de pagos. A su vez, en aquellos exportadores netos, el desafío fiscal es considerable, si se quiere aprovechar las holguras para ahorrar o desendeudarse y utilizar la coyuntura para lograr un crecimiento más sustentable.

La mayor competencia china y asiática debe considerarse parte fundamental de la estrategia comercial, productiva y tecnológica de la región. La nueva geografía económica y comercial, con un centro cada vez más evidente en Asia y en torno a China, es el hecho más destacado de este nuevo ciclo económico mundial. Las autoridades latinoamericanas y caribeñas debieran intensificar sus esfuerzos por detectar y aprovechar las complementariedades que puedan surgir de una mayor integración con la región asiática y con China, en particular.

Capítulo I

Evolución del comercio y la economía mundial en el 2004 y perspectivas para el 2005 y el 2006

A. Introducción

En el bienio 2004-2005 destacan dos fenómenos novedosos en la economía internacional, que venían configurándose hace algunos años. Por una parte, comienza a perfilarse una nueva geografía de flujos comerciales y financieros internacionales, expresada en una mayor presencia de China en el contexto mundial, tanto en el ámbito económico como financiero.

Por la otra, se observa un fenómeno coyuntural, a saber, la fuerte recuperación de la economía estadounidense en el 2004, que generó un patrón de crecimiento de la economía mundial más dependiente de Estados Unidos. A su vez, esta situación está muy relacionada con el cambio estructural que emerge en la economía mundial, a tal punto que las características que ha revestido la recuperación de Estados Unidos se comprenden mejor a la luz de esta nueva estructura productiva y financiera internacional. Estos dos fenómenos explican, en buena medida, el crecimiento excepcional de la economía y del comercio mundial en el 2004.

El cambio en la división internacional del trabajo, con su correspondiente dinámica comercial y financiera, ha dado origen a grandes desequilibrios en cuanto a la acumulación de ahorro y consumo a escala global, amenazando la estabilidad financiera internacional. Las formas de ajuste de estos fuertes desequilibrios en la economía mundial serán especialmente determinantes para su resolución y, en particular, condicionarán las perspectivas de crecimiento futuro de América Latina y el Caribe.

En conclusión, la conjunción de ambos fenómenos tendrá repercusiones directas e indirectas sobre las economías latinoamericanas y caribeñas, dada la importancia comercial de Estados Unidos y China en la región. Por un lado, incidirán la interacción y modalidad específicas del crecimiento en ambas economías y su forma de establecer relaciones comerciales y financieras, así como sus consecuencias sobre el precio del petróleo y, por el otro, las características propias de los países de América Latina y el Caribe, vale decir, la composición de su comercio exterior, la evolución de los principales mercados de origen de sus importaciones y de destino de sus exportaciones, así como sus necesidades de financiamiento y su grado de endeudamiento externo.

En este capítulo se abordarán algunos aspectos de tales modificaciones estructurales, sobre todo los cambios observados en la geografía comercial y financiera y la

gran preponderancia del presente auge de la economía estadounidense en este proceso. A continuación se analiza el actual dinamismo de la economía china y se destacan su papel como formador de precios internacionales en varios rubros y su importancia como nuevo motor del crecimiento mundial. Luego se examina el dilema de las principales divisas internacionales, sobre todo el debate sobre la revaluación de la moneda china. En dicho marco, también se revisan los desequilibrios en la economía estadounidense y los escenarios de ajuste que se avizoran, reseñando las principales repercusiones para las economías de la región. El capítulo finaliza con un breve resumen de la perspectiva de crecimiento para América Latina y el Caribe y de sus relaciones comerciales.

B. La coyuntura económica internacional en el 2004

La recuperación de la economía mundial, iniciada en la segunda mitad del 2003, se fue afianzando durante la mayor parte del 2004, con lo cual el crecimiento global se elevó al 4,0% ese año, la más alta tasa de las tres últimas décadas.[1] Este auge, si bien relativamente generalizado, siguió reflejando un mayor dinamismo de recuperación en Asia. Así, los países en desarrollo crecieron por encima del promedio mundial a una tasa del 6,5%, alcanzando por segundo año consecutivo un crecimiento elevado y logrando, a la vez, su máxima expansión anual de los últimos 30 años.[2] Este grupo de países está altamente influido por el desenvolvimiento excepcional de unos pocos integrantes, como China (9,5%) e India (7%); sin embargo, si se excluye a estos últimos, las demás regiones en desarrollo igualmente logran una tasa de crecimiento del 5% en el 2004. Además, fue probablemente la primera vez en los últimos 30 años que la expansión en este grupo de países precedió la recuperación en los países más ricos (Naciones Unidas, 2005a).

Los países industrializados muestran mayor dispersión en su dinamismo y el principal motor, entre ellos y en el ámbito mundial, es la economía norteamericana, que logró una tasa de expansión del 4,2% en el 2004, gracias al fuerte crecimiento alcanzado el primer trimestre, que no compensó la posterior desaceleración. Los componentes más dinámicos de la demanda agregada fueron la inversión en equipo y *software*, junto con la inversión residencial. El gasto fiscal continuó aumentando por el incremento en defensa, con reducciones en los demás rubros. La tasa de interés de largo plazo no ha seguido la misma trayectoria alcista que ha experimentado la tasa rectora de corto plazo desde mediados del 2004. No obstante, la tasa de interés real de corto plazo sigue baja y constituye, por ende, un estímulo monetario. Además, se observa una tendencia declinante de la tasa de largo plazo, atribuible al exceso de liquidez, la leve inflación y las expectativas de menor dinamismo, en parte vinculadas al elevado precio del petróleo.

En el 2004, la Unión Europea registró una expansión moderada (2%) y por debajo de las expectativas. Mientras Alemania creció menos de ese promedio e Italia incluso entró en recesión, España y Francia superaron dicho crecimiento. El principal impulso a la expansión de este bloque de países fue la demanda externa, aunque la apreciación del euro desaceleró las exportaciones e incrementó las importaciones a partir del segundo semestre. La economía de Japón creció un 2,6% en el 2004, pero en el segundo trimestre cayó su producto y se ha venido debilitando el nivel de actividad. Esta situación obedece a la reducción del consumo privado y de la inversión pública, dado el alto nivel del déficit y del endeudamiento fiscal. El impulso neto del sector externo al crecimiento fue considerable, gracias al dinamismo de las exportaciones destinadas a China.

Pese a las medidas de ajuste aplicadas por las autoridades chinas para frenar una expansión considerada excesiva, la tasa de crecimiento económico en el 2004 (9,5%) superó la del 2003 (9,3%). El mayor impulso en el 2004 provino del notable incremento de las exportaciones (35%) y de la inversión fija (26%), que compensó con creces el ajuste que se produjo en el consumo privado y durante el segundo semestre también en la producción industrial. Se redujo la tasa de inflación del 5,5% al 2,4% en el segundo semestre del mismo año. Entre las medidas para restringir la demanda y contener la inflación se pueden destacar la esterilización de la oferta monetaria,

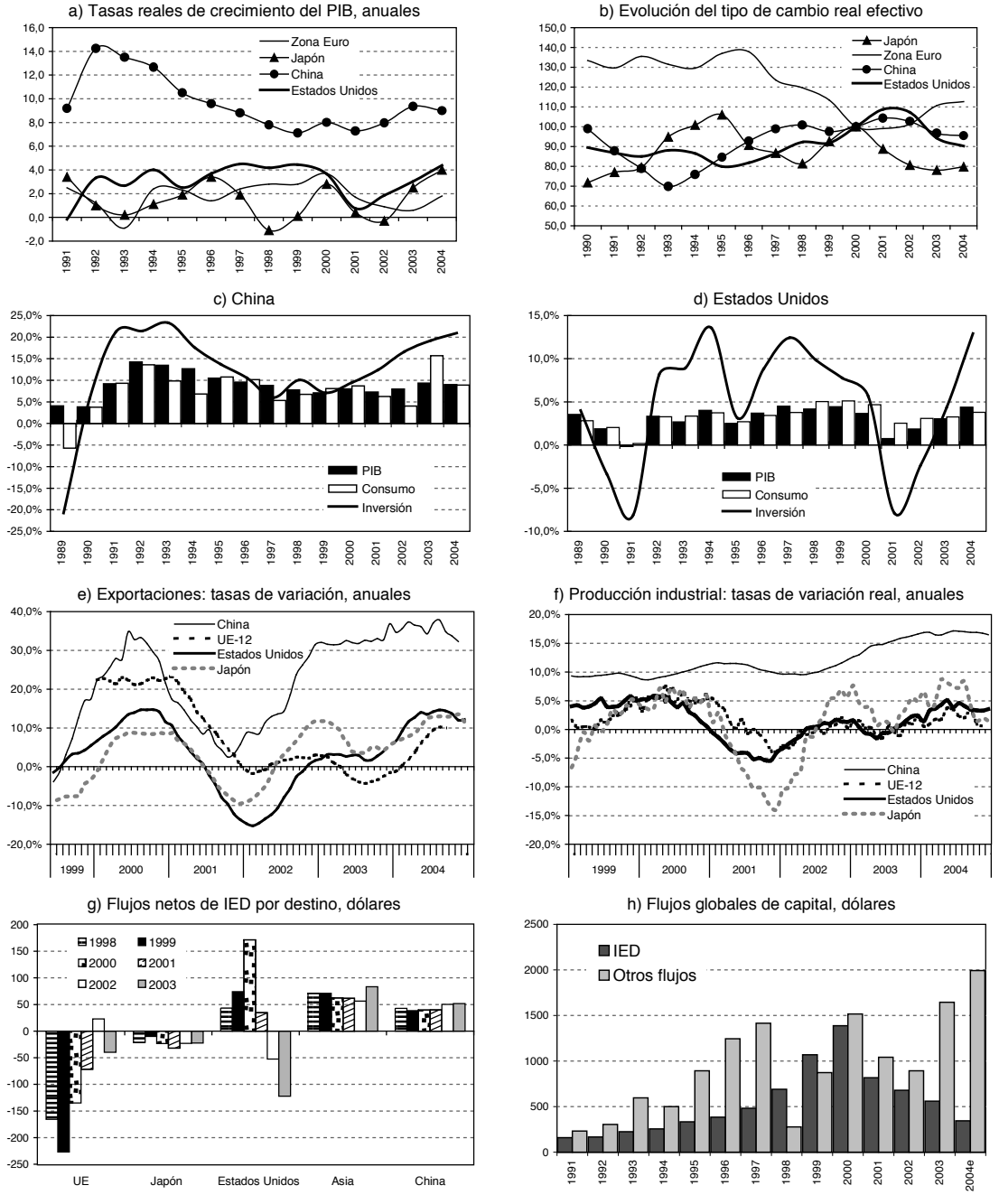
[1] En este capítulo las tasas de crecimiento se calculan sobre la base de precios de mercado y sin considerar la paridad del poder adquisitivo (PPA). Si no fuera así, en el caso del PIB mundial, resultarían alrededor de un 1% superiores.

[2] El promedio anual de las tasas de crecimiento fue del 5,4%, 3,5% y 3,2% durante las décadas de 1970, 1980 y 1990, respectivamente.

el aumento de los coeficientes de las reservas de los bancos, la reducción de los créditos al sector inmobiliario y la prohibición de inversión para algunos productos. Además, aumentaron marginalmente las tasas de interés a fines de octubre (Ramos y Ryd, 2005).

Estados Unidos logró mantener su importancia relativa en el PIB mundial (30%), pero no así la zona euro y Japón, que acusaron una cierta declinación (véase el gráfico I.1.a). En consecuencia, las naciones más avanzadas redujeron su peso relativo en el producto

Gráfico I.1
INDICADORES DE LA ECONOMÍA MUNDIAL
(En porcentajes y miles de millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

mundial entre 1990-1991 y 2003-2004, mientras que los países en desarrollo aumentaron su participación, sobre todo China, que la duplicó, alcanzando el 4,2% del PIB global. América Latina y el Caribe, por otra parte, mostró un dinamismo inferior al conjunto de los países en desarrollo, pero consiguió mantener su participación en el producto mundial (6%).[3]

El comercio de mercancías alcanzó en el 2004 su máximo crecimiento en un cuarto de siglo, al llegar en términos nominales a una tasa del 21%. Este dinamismo obedece a las fuertes alzas de los precios en dólares de muchos productos y a los grandes volúmenes intercambiados. El comercio real de mercancías registró una enérgica revitalización en América del Sur en el 2004, con la cual superó a las demás regiones del mundo.

Debido a los aumentos de los precios del petróleo y de otros productos básicos, en particular equipos electrónicos y de telecomunicaciones, la participación de los países en desarrollo en el comercio mundial de mercancías aumentó extraordinariamente, llegando a situarse en un 31%, el coeficiente más alto desde 1950 (OMC, 2005).[4]

Por su parte, el valor de los servicios comerciales aumentó solo un 16% en el 2004, después de una aceleración mayor en el 2003. Dicho incremento respondió a la fuerte recuperación de los transportes y los viajes. En este sentido, la fase de recuperación actual (2003-2004) contrasta con el bienio 2001-2002, cuando las mercancías crecieron a tasas menores que las de los servicios comerciales. El alto crecimiento experimentado por el comercio de mercancías puso en evidencia las insuficiencias en materia portuaria y de transporte, lo que contribuyó significativamente, junto al alza del precio del petróleo, a elevar los costos de estos servicios. En relación con el valor de las transacciones de mercancías, el valor de los servicios afines al comercio ascendió al 25%. Tres cuartas parte de este flujo están en manos de los países industrializados.

En el plano de las corrientes financieras internacionales, se observa que en el 2004 los flujos privados netos hacia los países en desarrollo aumentaron un 34% con respecto al año anterior, aunque se redujeron a escala global. Esta evolución se explicaría en parte por la existencia de una gran liquidez en el ámbito mundial y por la baja tasa de interés de largo plazo de Estados Unidos. El grueso de dichos flujos estuvo constituido por inversión extranjera directa (IED), cuya tendencia decreciente, iniciada con la recesión del 2001, se interrumpe en el 2004, al aumentar un 3% a escala mundial, sin recuperar aún los niveles registrados entre 1998 y 2000.[5] Los flujos netos dirigidos a las economías asiáticas y a las emergentes de Europa aumentaron vertiginosamente en el 2004 (40%).[6] Un hecho clave es que con el proceso de relocalización productiva internacional, la mayoría de estos flujos ingresó a China (véanse los gráficos I.1.g y I.1.h).

También la región se benefició con mayores flujos de IED, que se incrementaron un 44% en el 2004, respecto del año previo, en lo que constituyó el primer incremento desde 1999. La IED destinada a la región representa el 22% de la que se dirige al conjunto de los países en desarrollo, valor que contrasta con el 50% de ese total en la década de 1970 y 36% en la siguiente. La IED recibida por América Latina y el Caribe en el 2004 correspondió al 3% de su PIB, coeficiente levemente inferior al de China pero que supera a los de Europa central y oriental y al Asia, excluida China (CEPAL, 2005b).

Los menores flujos de capitales privados a nivel global, asociados a la inversión directa o en cartera, fueron reemplazados por flujos oficiales, en forma de compra de bonos del Tesoro de los Estados Unidos, tendencia que se ve reflejada en el notorio aumento de la categoría otros flujos en el gráfico I.1.h. Los principales proveedores de estos flujos oficiales son las autoridades asiáticas, en particular las chinas, japonesas, coreanas y taiwanesas, tema que se abordará más adelante. En buena medida, este fenómeno financiero es la contraparte del incremento de competitividad de las exportaciones asiáticas —y chinas en particular— en el mercado norteamericano.

Además del papel significativo que han cumplido la economía china y otros países en desarrollo en la recuperación del producto mundial registrada en el 2004, se observan otras particularidades en la dinámica internacional, tales como las medidas anticíclicas de política fiscal y monetaria aplicadas en Estados Unidos para enfrentar la recesión del 2001. Gracias a estas medidas, la recesión fue más corta y menos profunda que las anteriores, lo que, a su vez, coadyuvó a una menor desaceleración del crecimiento del PIB global.

Dado que la recesión fue tan leve, llama la atención que el repunte de la economía haya sido tan débil y lento

---

3 Cálculos en dólares constantes del 2000, sobre la base de FMI, 2004.

4 Por ejemplo, en algunos países asiáticos, los equipos electrónicos y de telecomunicaciones llegaron a superar el 50% de las exportaciones totales de bienes en el 2004, lo que incidió sobremanera en la expansión registrada por los flujos comerciales.

5 Datos de UNCTAD (2005). Se hace referencia a la recesión de Estados Unidos, tal como la define la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, que, dado que este país constituye el principal motor de la economía mundial, ocasionó recesiones o notorias desaceleraciones del crecimiento en la mayoría de los países del mundo. Véase una reseña sobre el concepto general de recesión en Ryd (2003).

6 Datos calculados sobre la base de información del Instituto de Finanzas Internacionales (IFI, 2005).

en Estados Unidos y el resto de los países desarrollados. En parte dicha evolución es atribuible a la pausada expansión de la producción manufacturera de los países industrializados (véase el gráfico I.1.f).

La lentitud de la recuperación se acompaña de altas y persistentes tasas de desempleo en los países desarrollados, lo cual ha dado origen a la preocupación de que se trataría de un crecimiento económico sin creación de empleo. Este rasgo está relacionado con la reubicación de las actividades productivas en países de mano de obra más barata, en particular China y los países emergentes asiáticos, así como en algunos emergentes europeos.

C. Recuperación y dinamismo en Estados Unidos

La recuperación de la economía estadounidense, entre el primer trimestre del 2003 y el primer trimestre del 2004, fue un factor fundamental para la expansión mundial, en especial para China y los países asiáticos, así como para la Unión Europea.

Destaca en esta recuperación el gran dinamismo del consumo privado. A este sector corresponden casi las tres cuartas partes del incremento del PIB desde los inicios de la recuperación hasta el tercer trimestre del 2004. La inversión bruta fija, que ha repuntado con lentitud, contribuyó con una cuarta parte de la expansión del PIB, que se concentró prácticamente en dos sectores, la vivienda y el equipo informático y el *software*. Este repunte en la inversión, al ser en buena parte de carácter residencial, se asocia más bien al consumo duradero que a una expansión del aparato productivo. Las exportaciones netas restaron dinamismo al crecimiento, pese a la depreciación del dólar, iniciada en el 2002, con lo cual su aporte al PIB fue negativo, lo que contribuyó al déficit comercial y en cuenta corriente.

En contraste con la evolución de la inversión y de los salarios, que se han reducido en términos reales, se observa una pronta y rápida aceleración de la tasa de crecimiento de las ganancias a partir del 2002, si bien no recuperaron el máximo que habían alcanzado con respecto al PIB en 1997.

El empleo no ha aumentado en gran medida, ya que el nivel de desempleo ha permanecido relativamente estancado. Ha caído el nivel de ahorro, con lo cual se observa un crecimiento elevado del endeudamiento, sobre todo de los hogares pero también del sector público y empresarial, a pesar de que este último ha comenzado a disminuir sus deudas y mejorar sus balances financieros. Con todo, la deuda total se está acercando al 290% del PIB del país.

Esta evolución respondió a una serie de medidas de estímulo fiscal y monetario, en forma de rebajas de impuestos e incentivos tributarios para la inversión de las empresas. Cabe mencionar también la política de reducción de la tasa rectora que, al llegar al 1% a mediados del 2003, alcanzó un nivel muy bajo en términos históricos, lo que ha incentivado el consumo, sobre todo de bienes durables pero también de otros bienes, mediante el refinanciamiento de hipotecas con tasas más altas. En suma, el sector inmobiliario ha permitido atenuar la pérdida de riqueza derivada de la caída de las bolsas y sostener el consumo. Con tales medidas, el otrora superávit fiscal de inicios del actual gobierno se ha transformado en un considerable déficit, al acercarse al 5% del PIB, con crecientes gastos en defensa y seguridad. Casi una quinta parte del crecimiento del PIB del período de recuperación obedece a este mayor gasto fiscal, del cual gran parte corresponde a defensa. Estas políticas anticíclicas son similares a las aplicadas en recesiones anteriores, pero se distinguen por su inusual intensidad.

A partir del segundo trimestre del 2004 se inicia una desaceleración con respecto al primer trimestre del año en la economía estadounidense, tendencia que ha continuado durante el 2005. Cabe recordar que en julio del 2004 comienza un cambio de política monetaria, con ocho alzas sucesivas, que elevaron la tasa de interés al 3% en el segundo trimestre del 2005. Este cambio responde principalmente a las preocupaciones de la Reserva Federal ante la presión ejercida por el precio del petróleo sobre la inflación. De hecho, la inflación ha pasado de menos del 2% a principios del 2004 al 3,2% a fines del primer trimestre del 2005. Excluidos energía y alimentos, este indicador pasó del 1% al 2,5% en el mismo período. Paralelamente, creció el gasto fiscal, sobre todo en defensa, aunque han cesado algunos estímulos fiscales. Cabe señalar que los incentivos a la inversión tenían validez solo hasta fines del 2004, lo cual explicaría la menor contribución de la inversión al crecimiento en el primer trimestre del 2005. El mayor aporte de la inversión bruta fija es atribuible a un fuerte crecimiento de la acumulación de existencias. Además, se reduce levemente el aporte del consumo comparado con el 2004, pero aún así, es responsable de casi el 80%

de la expansión del producto, más de la mitad del cual está constituido por el consumo de servicios.

Se observa también una tendencia a la baja en el dinamismo del sector externo, ya que, en el primer trimestre del 2005, tanto las exportaciones como las importaciones crecieron a tasas inferiores a las registradas en el 2004. En todo caso, las importaciones fueron más dinámicas que las exportaciones, razón por la cual la contribución neta al crecimiento del PIB atribuible al sector externo restó aún más dinamismo que en el 2004. De esta manera, continuó ampliándose el desequilibrio comercial y en cuenta corriente, pese a la depreciación real del dólar observada desde principios del 2002, que alcanzó a casi un 15% en mayo del 2005 respecto de su valor más alto de aquel año. El déficit en cuenta corriente llegó al 6,3% del PIB a fines del 2004 y ha sido financiado con un creciente flujo de capitales desde el exterior. Estos flujos, sin embargo, han cambiado de composición, al aumentar sobre todo las compras de títulos, mientras que la IED y las compras de acciones, que predominaban antes de la recesión, se han reducido notoriamente. De hecho, las compras oficiales de títulos financiaron un 43,2% del déficit en el 2004 (véase el gráfico I.2).

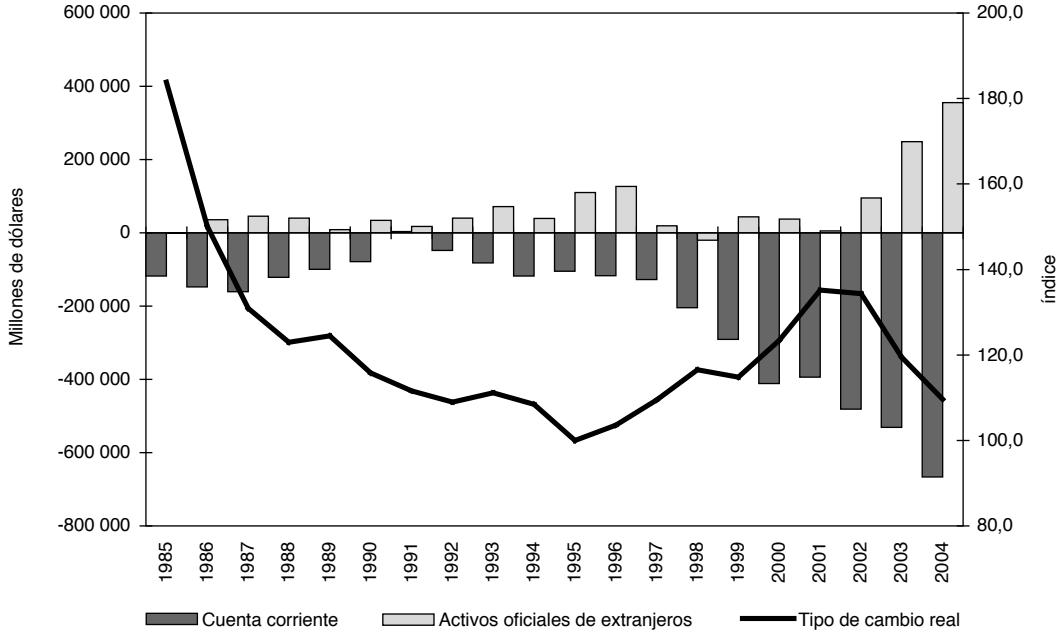
El total de activos oficiales financieros acumulados por extranjeros creció un 38% con respecto al 2003, ascendiendo así a 1.852 millones de dólares a fines del 2004. El grueso de este valor pertenecía a autoridades públicas de los países asiáticos, en particular China. En efecto, casi un 73% de ese monto correspondió al conjunto de estos países, que aumentaron un 3% su participación en el total respecto del año anterior.

China, cuya expansión obedece sobre todo al fuerte crecimiento de sus exportaciones y al incremento de la inversión, en particular la inversión extranjera directa, ha acumulado un fuerte superávit comercial con Estados Unidos. Aunque su saldo neto total de comercio solo equivale al 2% de su PIB, el superávit de su comercio con ese país representó una cuarta parte del total del déficit norteamericano registrado en el 2004, según datos oficiales estadounidenses. No obstante, según antecedentes del gobierno chino, este coeficiente solo ascendería a la mitad del anterior.

En suma, esta recuperación del crecimiento mundial, al estar estrechamente vinculada al consumo y en cierta medida a la demanda de inversión de Estados Unidos, exige el ahorro por parte de los demás países y la expansión de exportaciones hacia ese mercado, para satisfacer una demanda que supera la oferta. Es decir, Estados Unidos cumple el papel de consumidor de última instancia (*consumer of last resort*), el que se suma a la incidencia del mayor gasto en defensa. Estos factores explican los grandes desequilibrios que afectan al país; de hecho, los mayores de su historia en cuanto a déficit fiscal y de cuenta corriente.

Gráfico I.2

EVOLUCIÓN DE LOS FLUJOS ANUALES DE ACTIVOS EN DÓLARES ADQUIRIDOS POR BANCOS CENTRALES, DEL DÉFICIT EN CUENTA CORRIENTE Y DEL TIPO DE CAMBIO REAL EN ESTADOS UNIDOS, 1985-2004



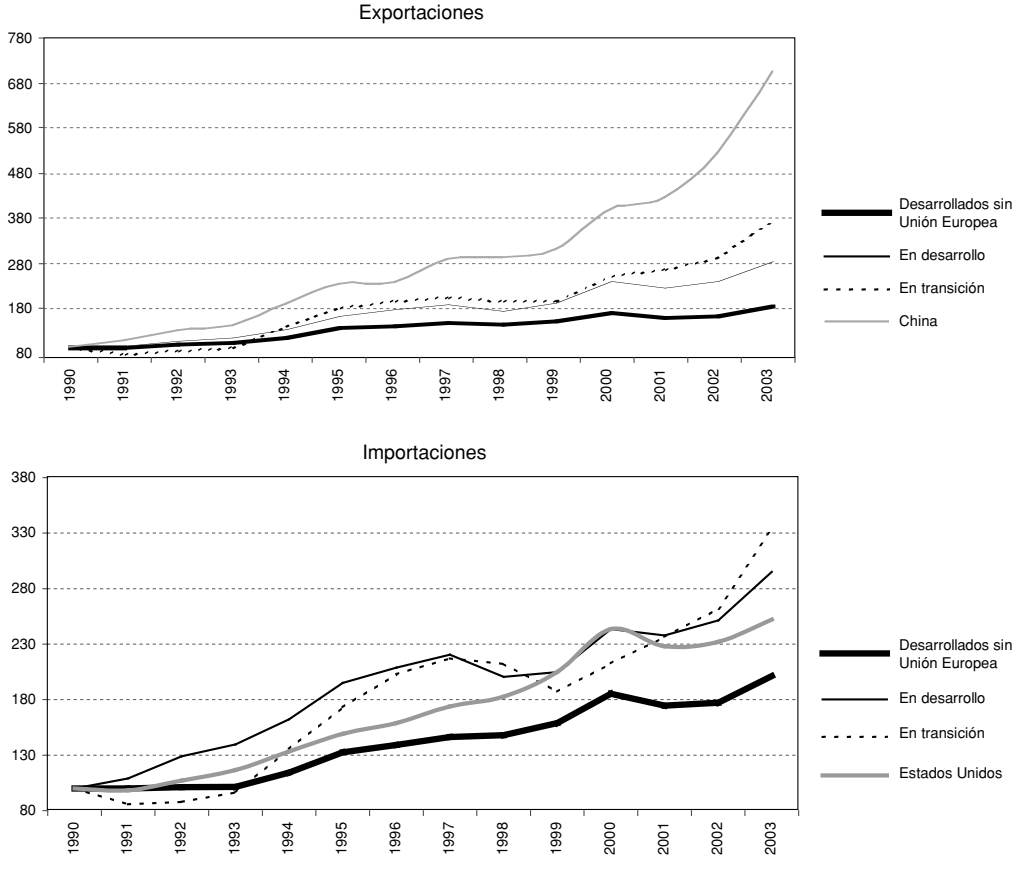
Fuente: Oficina de Análisis Económico del Departamento de Comercio de los Estados Unidos y el Fondo Monetario Internacional.

D. China en la emergente geografía del comercio y la producción mundiales

Los cambios en curso en materia de estructura productiva y financiera mundial, resultado de la forma actual de recuperación, con su división internacional de la producción, implican tasas de crecimiento del comercio muy superiores a la producción, y el mayor dinamismo se concentra en los flujos hacia los nuevos centros de producción y desde ellos. Así, el volumen del comercio mundial duplicó con creces el crecimiento anual promedio del PIB de la década de 1990 e incluso fue mayor en el caso de las naciones en desarrollo. De hecho, en la mayoría de los países, aunque no en Estados Unidos, las exportaciones, junto con las inversiones correspondientes a esos flujos, aparecen como el motor que impulsa el crecimiento. De esta manera, fue excepcional el crecimiento del comercio mundial en cuanto a volumen, al superar levemente el 10% en el 2004, comparado con el 2001, cuando en todos los países se experimentó un estancamiento en este ámbito. Cabe señalar que los países en desarrollo registraron un dinamismo incluso superior a dicho promedio, en particular las economías en transición y China, cuyas exportaciones e importaciones crecieron en el 2004 en torno al 15% en el caso de los primeros y al 30% en ese último país.

Los cambios producidos en la participación relativa de los diferentes grupos o países se manifiestan no solo en el producto mundial sino también en el comercio, así como en su composición. Empero, se constatan fuertes disparidades entre regiones y países. Como se observa en el gráfico I.3, en que se describe la evolución de las

Gráfico I.3
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES, POR GRANDES CATEGORÍAS DE PAÍSES
(Índice 1990=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

exportaciones por grandes categorías de países, son las naciones en desarrollo, junto con las economías en transición, las responsables de la recuperación y el dinamismo de las exportaciones después de la crisis del 2001. Los países desarrollados, en cambio, no recuperan su ritmo de expansión previo a la crisis, dado que el dinamismo de sus exportaciones se estanca (véase el gráfico I.1.e).

El notorio vigor del comercio de los países en desarrollo se manifiesta también en las relaciones comerciales Sur-Sur, al aumentar su peso relativo en las exportaciones mundiales de un 9,4% en 1990 a un 12,5% en el 2002. Cabe destacar que el grueso de esta expansión obedece esencialmente al dinamismo intrarregional de los países asiáticos, cuya participación en las exportaciones mundiales se duplica en estos años (Kuwayama, 2005).

Dicho dinamismo refleja el ajuste en las ventajas competitivas intraasiáticas, en tanto destaca la deslocalización productiva, privilegiándose el ensamblado en China. De este modo, las economías asiáticas se acoplan funcionalmente al dinamismo chino, con lo cual detrás de cada exportación china pueden detectarse exportaciones indirectas de otras economías asiáticas en la forma de piezas, componentes, equipos y servicios. Se trata pues de una integración comercial que deriva de integración en las cadenas productivas.

1. China como formador de precios internacionales

El extraordinario crecimiento de la economía china, impulsado por sus exportaciones e importaciones, ha tenido fuertes repercusiones globales. China se ha convertido en un importante consumidor de materias primas, minerales, energía y, en alguna medida, también de alimentos y productos industriales. Se ubica entre el primer y tercer lugar como consumidor mundial de cobre; fertilizantes; hierro y acero; granos oleaginosos y aceites; plásticos; equipamiento electrónico; aparatos ópticos, fotográficos y médicos; además de reactores nucleares y maquinaria. Ello ha ejercido presiones sobre los mercados internacionales y ha provocado considerables alzas de los precios de muchos de dichos bienes. Tal es el caso del cobre, la soya, el níquel y el petróleo, cuyos precios aumentaron por encima de los de los productos manufacturados. No obstante, estos elevados precios se ven atenuados por la depreciación del dólar frente a varias divisas internacionales, como se ilustra en el caso del euro en el cuadro I.1 (OCDE, 2005a).

El crecimiento de las exportaciones industriales chinas se ha concentrado en mercancías de uso intensivo de mano de obra y bienes intermedios, rubros cuyos

Cuadro I.1
TASAS DE VARIACIÓN DE LOS PRECIOS DE ALGUNOS PRODUCTOS BÁSICOS
(En porcentajes)

				Dólares	Euros
	2002	2003	2004	2004/2001	2004/2001
Productos básicos	1,2	13,8	29,4	49,1	8,5
Aceite de soya	28,3	21,9	11,2	74,0	27,1
Soya	8,6	24,1	16,1	56,5	14,3
Trigo	16,9	-0,9	6,8	23,7	-9,7
Níquel	13,9	42,2	43,6	132,5	69,8
Hierro	-1,0	8,5	17,4	26,0	-7,9
Productos de acero	1,4	16,4	54,2	81,9	32,9
Cobre	-1,2	14,1	61,1	81,6	32,6
Oro	14,4	17,3	12,6	51,0	10,3
Combustibles	4,4	22,3	28,8	64,6	20,2
Petróleo crudo	10,8	20,9	25,2	67,7	22,5
Derivados	-5,3	23,8	34,8	58,1	15,5
Carbón	-16,2	2,9	96,5	69,3	23,7
Gas natural	-15,4	63,9	7,3	48,7	8,6

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

precios internacionales han experimentado fuertes caídas y entre los que se destacan el sector automotor y electrónico, además de los textiles y el vestuario. Esta evolución se ha visto facilitada por el ingreso de China a la OMC y, en el caso de los textiles, apuntalada por la eliminación del Acuerdo multifibras con sus correspondientes restricciones, proceso concluido en enero del 2005. Esta situación afecta sobremanera a muchos países exportadores de estos bienes de América Latina y el Caribe, en particular a la actividad de la maquila en México y en los países centroamericanos.

El comercio textil es el que mejor ilustra este hecho. En los primeros cuatro meses del 2005, las exportaciones chinas de textiles al mundo aumentaron un 18,4%. Aunque este crecimiento fue inferior al del mismo período del 2004, las exportaciones dirigidas a Estados Unidos y la Unión Europea se incrementaron un 71% y un 48%, respectivamente. Ante esta realidad, ambos han tomado medidas proteccionistas en este sector y paralelamente han recalcado la necesidad de revaluar la moneda china. En consecuencia, las autoridades chinas decidieron aplicar aranceles significativos a la exportación de 74 categorías de productos textiles, decisión que luego fue revocada ante la persistencia de presiones para la revaluación del yuan.[7]

En el ámbito de los productos básicos destaca la fuerte expansión que registra el acero. China ha llegado a ser el principal productor mundial de este bien y, a partir de la segunda mitad del 2004, se convirtió en exportador neto de algunos derivados de este producto, con precios un 30% inferiores a los internacionales. De continuar, esta tendencia tendría consecuencias adversas en varios países de la región, como Brasil, México y República Bolivariana de Venezuela. Por otra parte, es interesante consignar que el proceso de industrialización chino es de uso altamente intensivo de energía. Por lo demás, con la incorporación de China a la OMC se profundizó esta característica, dadas las exigencias ambientales que impone dicha organización, que obligaron a sustituir energías más contaminantes por petróleo. Tanto en el 2003 como en el 2004, el crecimiento anual de la demanda china no solo fue el mayor del mundo sino que incluso cuadriplicó la tasa de incremento de la demanda mundial de petróleo (IEA, 2005). A China correspondió un tercio del incremento del consumo mundial de petróleo en el 2003 y el 2004 y sus importaciones de este bien aumentaron un 70% en el 2004 con respecto al 2003 (CRS, 2005). Es decir, China ha pasado a ser formador de precios internacionales tanto de muchas manufacturas como de varios productos básicos.

Según el índice de precios de productos básicos elaborado por la CEPAL, este grupo de bienes mostró un alza del 32% en el 2004 con respecto al 2000. Sin embargo, esta evolución fue más favorable para algunas categorías. Tal es el caso de los minerales y metales (48%), aceites, harinas y semillas oleaginosas (45%) y energía (31%). En cambio, en otros casos, esta variación fue claramente inferior al promedio, como por ejemplo los alimentos (10%) y materias primas silvoagropecuarias (7%). Por su parte, las bebidas registraron una caída (-13%).

El Banco Mundial estima que el alza de precios de los productos básicos desde el 2001, pese al efecto atenuante de la depreciación del dólar, reportó un ingreso adicional para las naciones en desarrollo equivalente al 1,1% de su PIB. Este efecto positivo se concentró en los países exportadores de petróleo, en desmedro de los importadores. Las ganancias netas derivadas de las alzas de los demás productos básicos fueron modestas e incluso negativas en el caso de algunos países, al estar concentradas en los precios de solo unos pocos productos (minerales y metales) (Banco Mundial, 2004, cap. I).

Varias regiones en desarrollo y economías en transición experimentaron un aumento en sus términos del intercambio, lo que les permitió acumular grandes superávit comerciales en cuenta corriente de la balanza de pagos, incrementando así sus reservas internacionales netas. De esta manera, varios países en desarrollo pasaron a ser importantes exportadores netos de capital, como ocurrió en América Latina y el Caribe, región que en el 2004 registró una transferencia neta de capitales equivalente al 4% de su producto (CEPAL, 2004). Este proceso se produjo fundamentalmente en los países exportadores netos de petróleo, dado su notable aumento de precio a partir del 2002.

2. China como nuevo motor del crecimiento mundial

El aporte excepcional de China a este ciclo de recuperación global viene gestándose desde hace varios años. En efecto, el crecimiento de este país ha sido fenomenal desde 1980 hasta el 2004, alcanzando en promedio un 9,5% anual, aunque se observan fases de auge y desaceleración durante este período. Por ejemplo, con la crisis asiática y la posterior recesión estadounidense se desacelera su economía, creciendo en promedio anual

[7] Esta medida puede considerarse un gesto de buena voluntad de China, ya que, según su planteamiento oficial, tanto Estados Unidos como la UE demoraron el proceso de ajuste de este rubro productivo, retrasando la eliminación de la mayor parte de las cuotas textiles para la fecha final acordada en la OMC (entrevista con el vocero oficial del Gobierno de China, 26 de mayo del 2005, www.english.mofcom.gov.cn).

solo un 7,6% entre 1998 y 2002, pero iniciando a partir del 2003 una fuerte recuperación, con la cual alcanzó una tasa de expansión del 9,2% en 2003-2004.

Una característica adicional del actual auge chino es la importante contribución del sector externo, que registra desde el 2002 un repunte de las exportaciones netas, debilitadas tras la crisis asiática. Así, el crecimiento recibe un impulso y se apuntala el superávit en cuenta corriente que viene generándose gracias a los ingresos de capital, los que en primer lugar están constituidos por inversión extranjera directa y, a partir del 2004, también por capitales financieros, atraídos por las expectativas de revaluación del yuan (Ramos y Ryd, 2005).

De esta manera, China ha llegado a representar un 4% del PIB mundial y ha pasado a ser la sexta economía nacional más importante (la segunda, medida según la PPA). Esta situación permitió que el país contribuyera con un 15% a la recuperación internacional entre el 2002 y el 2003 (Naciones Unidas, 2005a). Además, con su ingreso a la OMC, derivado de una mayor apertura de su economía, China también se ha convertido en un actor destacado en los mercados mundiales, al pasar de menos del 2% del total exportado en el 2000 a casi un 6,5% en el 2004, lo que representa un incremento de dichas transacciones del 35% este último año. Así pues, el país se ubicó en el tercer lugar en el mundo como exportador, desplazando a Japón. Se situó en el tercer lugar en el caso de las importaciones, que crecieron un 36% en el 2004, con lo cual absorbió una proporción algo menor que la mencionada para sus exportaciones, habiendo contribuido con un 16,5% del crecimiento total de las importaciones mundiales en 2002-2003.[8]

Esta notable evolución de China, liderada por las exportaciones e impulsada, como se mencionó, por un intensivo esfuerzo de inversión, cuyo coeficiente supera un 40% del PIB, también conforma un proceso de industrialización, urbanización y construcción de infraestructura. Cabe destacar que la proporción del ahorro interno con respecto al PIB es muy alta, ya que asciende al 42% en el 2004 (CRS, 2005). No obstante, este país se ha convertido en el proveedor por excelencia de productos manufacturados a los mercados mundiales, desplazando a otras economías asiáticas, en particular, y a varias economías industrializadas y otras en desarrollo, en general. Como ya se señaló, esta realidad está directamente relacionada con el destino de la IED.

En efecto, el grueso de la IED se dirigía a los países desarrollados (80%) en el 2000, siendo Estados Unidos su principal receptor. Posteriormente, hasta el 2003, estos flujos disminuyeron drásticamente (un 60%) y solo dos tercios se dirigían a ese grupo de países, reduciéndose sobre todo los destinados a Estados Unidos, que llegan a caer un 90%. Si bien los flujos hacia los países en desarrollo también decrecen, aunque relativamente menos, los destinados a China continuaron creciendo, con lo cual en el 2003 este país se convirtió prácticamente en el principal destino de la IED mundial.[9] Luego, en el 2004, ingresaron 60.600 millones de dólares a China y otros 33.000 millones a Hong Kong (región administrativa especial de China), los que en suma representan el 16% de la IED del mundo, siendo superados solo por Estados Unidos.[10] En efecto, este país recibió un 20% del total mundial de dicho flujo, al registrar un enorme aumento de su importancia como destino para la IED global en ese año. Cabe consignar que los flujos hacia América Latina y el Caribe crecen más que los destinados a China, pero su peso relativo continúa siendo inferior, ya que la región únicamente incrementó su participación en la IED de un 7% a un 9% entre el 2003 y el 2004, con un monto de 54.400 millones de dólares ingresados este último año (UNCTAD, 2005).

La apertura y crecimiento de la economía china han contribuido a fortalecer la integración asiática, tanto en cuanto a sus relaciones comerciales como financieras. Según los últimos datos disponibles, casi un 60% de la IED realizada en China provenía de sus vecinos asiáticos, un tercio de la cual era originaria de Hong Kong (región administrativa especial de China), seguido por Japón, la provincia china de Taiwán, Corea del Sur y Singapur, situándose todos ellos entre los 10 inversionistas extranjeros más importantes en China.[11] Estados Unidos se ubicó en tercer lugar, con una décima parte del total, superando así el peso relativo de Japón, pero con un nivel levemente inferior a la IED realizada por las Islas Vírgenes, que constituyen un paraíso fiscal. Un rasgo novedoso de la actual recuperación es la presencia de China como inversionista extranjero en el sector de recursos naturales en varios países en desarrollo. Tales inversiones también se han dirigido hacia la industria automotriz y la informática.

El comercio de China con los países asiáticos abarcó cerca de la mitad de sus exportaciones y cerca de dos

---

8 Véase OMC Estadísticas, www.wto.org.

9 De hecho, China solo es superada por Luxemburgo, aunque ello obedece a la condición de paraíso fiscal que tiene este último país.

10 El aumento de los flujos de IED hacia Estados Unidos en el 2004 corresponde al aumento de los préstamos intrafirma, transfiriéndose así montos crecientes desde las filiales norteamericanas en el exterior hacia sus casas matrices, según la Oficina de Análisis Económicos (2005). Por lo tanto, estos movimientos, al ser facilitados por la depreciación del dólar, corresponden más bien a motivos financieros que a inversión productiva.

11 Véase Ministerio de Comercio de China, www.mofcom.cn.

tercios de sus importaciones en el 2004. La relevancia de este comercio da cuenta de la intensidad de los eslabonamientos productivos asiáticos en torno a China y, por ende, de una integración productiva, expresión del fenómeno ya indicado de exportaciones indirectas a través de China. Entre los 10 mercados más importantes para las ventas externas chinas, Estados Unidos retiene en el primer lugar (21%), seguido por la Unión Europea (18%). En el caso de las importaciones chinas, Japón fue el proveedor de mayor importancia (16,8%), seguido por la Unión Europea (12%), mientras que Estados Unidos, con los cuales China registra un fuerte superávit, solo alcanzó el sexto lugar de la clasificación. El comercio con América Latina y el Caribe, aunque registra un crecimiento claramente superior al promedio chino, tanto en cuanto a las exportaciones como a las importaciones, representó solo 4% y 3% de los respectivos totales en el 2004. Cabe precisar que el notorio dinamismo del comercio de China con esta región surge del desempeño de unos pocos países, primordialmente Chile, los países del Mercosur y México. Brasil alcanzó el décimo lugar como proveedor en la clasificación china del 2004.

El aumento de la inversión en China se ha concentrado en un número relativamente reducido de sectores. Por ejemplo, el automotor y el acero, rubros que ya empiezan a dar señales de sobreproducción, y en menor medida el cemento y el aluminio. En el caso del primero, esta expansión se debe no solo al aumento de la demanda interna, que alcanzó niveles casi explosivos en el 2003, sino también al traslado de importantes empresas transnacionales de producción automotriz a su territorio, con el propósito de abastecer el mercado internacional. Es decir, la sobreproducción, que podría llegar a generar un alto nivel de inversión en este país, podría, al saturarse el mercado interno, provocar presiones a la baja de los precios internacionales de tales mercancías (Ramos y Ryd, 2005).

La evolución del comercio exterior chino y el resultado favorable de su balanza de pagos en el 2003 y el 2004 se tradujeron en una notable acumulación de reservas internacionales. A fines del primer semestre del 2005, llegaban a los 610.000 millones de dólares, equivalentes a cerca del 40% del PIB nacional, cuando hace 10 años representaban solo el 10%. A su vez, este monto equivale a un año de importaciones. Estas reservas se han destinado principalmente a compras de bonos del Tesoro de Estados Unidos, lo que constituye un intento por mantener su divisa estable frente al dólar.

Primero China y en menor medida Japón han anclado sus divisas al dólar, como una manera de defender la competitividad de sus exportaciones, intervenciones que obligan a los demás países asiáticos a sostener sus propias monedas, dada la integración financiera y comercial en esa zona geográfica. De esta manera, han surgido desequilibrios comerciales y costos para países que dejan flotar sus divisas, en particular la zona euro, dando origen a preocupaciones por la evolución de las distintas divisas respecto del dólar, así como a especulaciones en sus correspondientes mercados. Por tal motivo han proliferado las críticas de tales medidas y han aumentado las presiones sobre las autoridades chinas para que abandonen su política cambiaria. Al respecto se destacan las iniciativas del Congreso estadounidense en apoyo de las demandas de su sector privado, de las autoridades de la Unión Europea y del Grupo de los Siete (G-7), así como del Banco Mundial y del FMI, que apuntan a que no solo China sino también Japón y Corea adopten un tipo de cambio más flexible.

3. El dilema de la revaluación en China

La revaluación del yuan chino respecto del dólar se inscribe en el debate más amplio respecto de la resolución de los desequilibrios financieros en la economía global, destacando aquí el marcado déficit en cuenta corriente de los Estados Unidos. Como cualquiera de estos desequilibrios, debe abordarse con políticas de absorción y de ajuste en precios relativos. La corrección en absorción requiere una desaceleración gradual del crecimiento del gasto en los Estados Unidos, lo que a su vez sugiere políticas fiscales y monetarias más restrictivas, en tanto el ajuste en precios relativos demanda una devaluación del dólar que, para ser eficaz, debiera estar acompañada de una revaluación en aquellas monedas más beneficiadas con el intercambio comercial con Estados Unidos, es decir, la china y las asiáticas. Tratándose de la economía más grande del mundo, la desaceleración de la economía norteamericana y la desaceleración marginal de las economías asiáticas debieran estar acompañadas por un mayor nivel de actividad en Europa y en Japón, de modo de evitar cualquier freno brusco a la economía mundial.

Como se ha mencionado, un aspecto que caracteriza y permite esta nueva división internacional del trabajo es que mientras Estados Unidos es el principal consumidor, China es el proveedor por excelencia, tanto de productos

como de financiamiento, a lo que coadyuva el anclaje del yuan frente al dólar. Esta asimetría formaría parte de un nuevo sistema monetario que ha sido denominado Bretton Woods II, del cual Estados Unidos constituiría el centro y los países asiáticos la periferia. Estos últimos, al mantener sus tipos de cambio fijos frente al dólar, logran mantener un precio "artificialmente" bajo de sus monedas. De esta manera se estimula la inversión en la periferia y sus exportaciones hacia el centro, contribuyendo a acumular déficit crecientes en la cuenta corriente del centro.

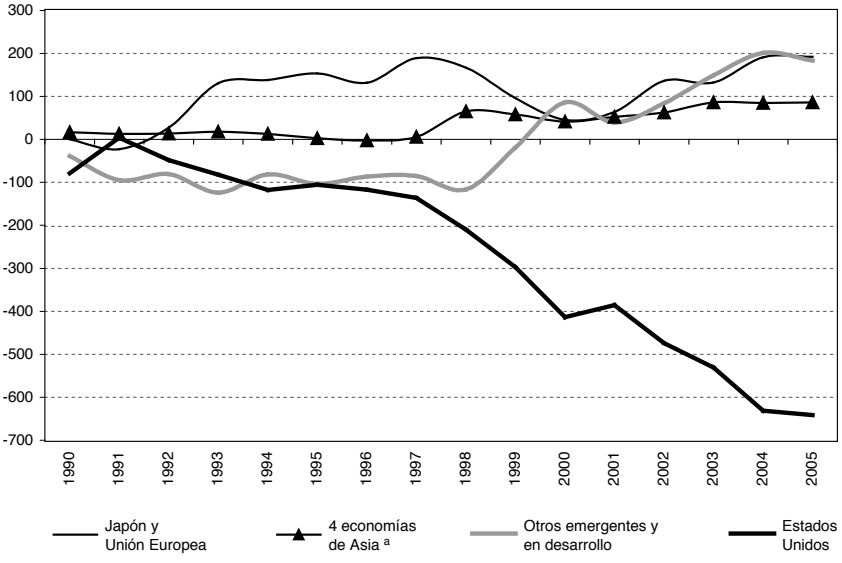
El correlato de ese déficit es la acumulación de reservas en China y en algunos otros países asiáticos, que se canalizan en forma de crédito hacia Estados Unidos mediante las ya mencionadas compras de bonos del Tesoro norteamericano. Luego, tales adquisiciones serían parcialmente responsables del incremento de la oferta global de dólares (base monetaria de Estados Unidos más reservas en manos extranjeras), que aumentó un 25% en el 2004, su mayor incremento en los últimos 30 años. Estos dólares, al retornar a Estados Unidos, deprimen los rendimientos de dichos bonos, contribuyendo a mantener un nivel bajo de tasas de interés en este país y en el mundo. Según estimaciones disponibles, las compras asiáticas de este instrumento financiero han reducido su rendimiento entre 0,5 y 1,0 puntos porcentuales, con lo cual las tasas de interés de largo plazo de Estados Unidos tenderán a mantenerse relativamente bajas, generando los consabidos efectos sobre el resto del mundo.

Dicha asimetría condujo a fuertes desequilibrios no solo comerciales sino también en las cuentas corrientes, en los flujos financieros internacionales y en el valor de las divisas de muchos países. Así, con respecto al dólar y en términos reales efectivos, se observó una fuerte apreciación del euro, una depreciación del yen y una leve apreciación del yuan (véase el gráfico I.1.b).[12]

Pese a la depreciación del dólar, el dinamismo del consumo y de la inversión en Estados Unidos ha impedido que se reduzca su brecha comercial y de cuenta corriente, lo que se traduce en la dinámica de los acervos de reservas internacionales (véanse los gráficos I.1.d, I.4 y I.5).

A fines del primer semestre del 2005, arrecian las presiones de Estados Unidos y de la UE para que China revalúe su moneda, colaborando —se dice— a la corrección de los desequilibrios globales. Aquí intervienen dos factores: el aporte efectivo de esta revaluación a la corrección de tales desequilibrios y las razones internas que podrían explicarla. En lo referente al primero, el déficit en cuenta corriente de Estados Unidos es el principal desequilibrio en la economía mundial, que ha sido posible por las brechas reiteradas de crecimiento

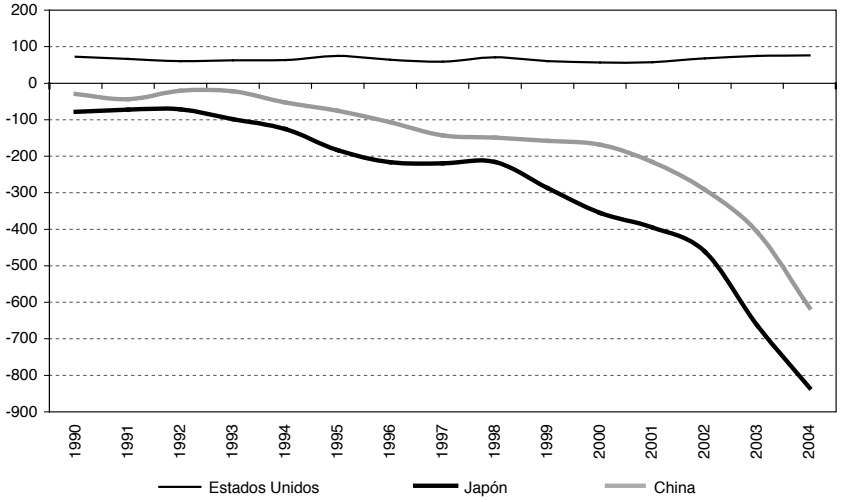
Gráfico I.4
EVOLUCIÓN DE CUENTAS CORRIENTES POR REGIONES Y PAÍSES
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), base de datos de estadísticas financieras internacionales.
[a] Hong Kong (región administrativa especial de China), provincia china de Taiwán, República de Corea y Singapur.

[12] Cabe destacar que la apreciación del euro en cierto grado contrarrestó el impacto negativo de los mayores precios de las importaciones europeas.

Gráfico I.5
EVOLUCIÓN DEL ACERVO DE RESERVAS INTERNACIONALES [a]
(En miles de millones de dólares)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), base de datos de estadísticas financieras internacionales.
[a] Los valores negativos indican que las reservas están aumentando.

entre Estados Unidos (que crece por sobre su potencial) y Japón y la UE (por debajo de su potencial). Estados Unidos crece por encima de su potencial de largo plazo, con un bajísimo nivel de ahorro privado y con un marcado déficit público, ambos financiados con recursos provenientes del ahorro del resto del mundo. Por lo tanto, la corrección de ese desequilibrio exige un paquete integrado de políticas que aborden la desaceleración gradual del crecimiento de Estados Unidos, incluidas políticas fiscales y monetarias más restrictivas, así como una devaluación también gradual del dólar, junto con mayores ritmos de crecimiento en Japón y la UE, así como una desaceleración del crecimiento en China, estimulada por una revaluación del yuan.

En ese contexto, es evidente que, por las magnitudes y las interacciones de que se trata, se descarta este énfasis excesivo en la revaluación del yuan. Ello es improcedente por varias razones: en primer lugar, el reducido peso de China en el déficit comercial de Estados Unidos. A China corresponde el 10% de ese déficit, de modo que una revaluación del 10% en el yuan ocasionaría una devaluación de solo un 1% del valor del dólar, ponderado por participaciones comerciales. Si a la revaluación en China le siguiera una medida similar en el resto de Asia, la devaluación del dólar podría ascender a solo un 4%. En segundo lugar, la necesidad de una devaluación significativa del dólar. Los valores indicados distan demasiado del 15% adicional que debiera caer el dólar respecto del nivel de mediados del 2005, de modo de llevar el déficit externo a niveles sustentables, en torno al 2%-3% del PIB. Por último, el alto componente importado de las exportaciones chinas. Este dato limitaría el efecto de una revaluación china. Por ejemplo, el valor agregado en los teléfonos móviles chinos que se dirigen a Estados Unidos es del 15%, es decir, una revaluación del 15% aumentaría solo un 1,5% el precio de estos productos en Estados Unidos (*The Economist*, 2005a).

Aparte de tales inquietudes, hay dudas razonables sobre el impacto efectivo de una revaluación sobre los flujos entre China y Estados Unidos. En general, las modificaciones cambiarias resultan si las elasticidades del comercio exterior operan en la dirección adecuada, suponiendo el ingreso constante. Sin embargo, en el caso chino, una revaluación desalentaría el ingreso de inversión extranjera, afectando el nivel de actividad económica y, por ende, rebajando el ritmo de incremento de las importaciones (McKinnon, 2005). En suma, mientras el efecto de la revaluación sobre las exportaciones chinas a Estados Unidos se ve influido por su alto componente de importaciones, el efecto sobre las importaciones también es incierto, por el destacado papel de la inversión extranjera en la dinámica del crecimiento chino y porque particularmente el intercambio entre China y Estados Unidos se realiza en un contexto dominado por el comercio intrafirma, algo menos sensible a las elasticidades-precio.

En uno de los numerosos estudios recientes se señala que una revaluación del 5% de la moneda china reduciría el déficit de cuenta corriente de Estados Unidos apenas un 0,03% del PIB para el 2007, mientras que una revaluación del 20% produciría una reducción de únicamente un 0,13% para ese mismo

año.[13] Paralelamente, a nivel internacional ha surgido un intenso debate sobre la conveniencia o no de revaluar el yuan y sus implicancias en el resto del mundo.[14]

A fines de julio del 2005, las autoridades chinas anunciaron el fin del anclaje de 10 años al dólar, iniciando el tránsito hacia un esquema de flotación cambiaria administrada con referencia a una canasta de monedas. Se anunció que ello —sin definir aún las monedas ni su ponderación— originaría un anuncio diario de equivalencia del yuan con el dólar, valor que en el primer día reflejó una revaluación del 2,1%, pasando de 8,28 yuanes por dólar a 8,11. Con posterioridad a esa determinación, y saliendo al paso de especulaciones respecto de una revaluación adicional, las autoridades chinas han insistido en que cualquier paso en materia cambiaria ha de ser muy gradual y que deberá tomar en consideración no solo su efecto sobre el balance de pagos sino también sobre la solidez del sistema financiero. El anuncio de la revaluación del yuan refleja la sensibilidad china respecto del debate que en Estados Unidos y en la Unión Europea se viene dando, tanto en cuanto a sus superávit comerciales con ambas zonas como a la sustentabilidad de su política cambiaria. También refleja la mayor comprensión del rol global que China empieza a jugar en la definición de los principales parámetros de la economía mundial. Por último, da cuenta de la gradualidad con que las autoridades chinas abordarán este tema, dadas sus implicaciones sobre el manejo de la cuenta de capitales y sobre la solidez del sistema financiero.

En todo caso, hay analistas que se oponen a la idea de que China u otros países asiáticos tengan que revaluar sus monedas.[15] Al contrario, argumentan que, gracias al ancla de sus divisas con el dólar, estas naciones han logrado mantener sus altas tasas de crecimiento y los factores que explican la competitividad china son más bien estructurales, en particular, una eficaz división intraasiática del trabajo.[16]

En otro estudio (McKinnon y Schnabl, 2004), donde también se destacan las ventajas de la política de defensa del valor de sus monedas por parte de los países asiáticos, se subraya que la razón para fijar las tasas de cambio no está vinculada a las relaciones comerciales con Estados Unidos. Esta política cambiaria obedecería más bien al uso del dólar en sus cotizaciones comerciales internacionales, dado que solo una quinta parte de las exportaciones de Asia se destina a dicho país. En este sentido, el Asia oriental es una zona dolarizada y, a pesar de que el Japón es el segundo país industrializado más importante de la economía mundial, el dólar se utiliza más en su comercio con sus vecinos que el yen. Por ejemplo, la mitad de las exportaciones japonesas a los países asiáticos y tres cuartas partes de sus importaciones provenientes de esas naciones se cotizan en dólares.

En síntesis, la revaluación del yuan, aunque inicialmente modesta, abre un escenario más propicio para un ajuste de las paridades internacionales que permita un crecimiento más equilibrado entre las distintas zonas geográficas, particularmente si ese movimiento es seguido por las demás monedas asiáticas. En efecto, en ausencia de dicho ajuste en las monedas asiáticas, la necesaria devaluación del dólar hubiese tenido como contraparte revaluaciones del euro y de las monedas latinoamericanas, afectando su dinamismo exportador y su capacidad de crecimiento.

E. Perspectiva de corto plazo de la economía mundial (2005-2006)[17]

Según la mayoría de las proyecciones, se prevén desaceleraciones del incremento del producto mundial en el 2005 y el 2006, cuyas tasas se situarían entre un 3,0% y un 4,3%, es decir, como máximo se reduciría un punto porcentual con respecto al crecimiento del 2004.[18] Inclusive, de acuerdo con una estimación muy reciente, se reduce tres décimas la proyección del crecimiento mundial para el 2005, con lo cual llega a un 2,9% en el 2005 y a una tasa similar en el 2006 (3,0%) (Naciones Unidas, 2005b). Varios factores influyen en las

13 Véase *Asia Monitor*, vol. 12, Nº 5, mayo del 2005.

14 Un reseña más exhaustiva de este debate se encuentra en Ramos y Ryd (2005).

15 Véase este tipo de razonamiento en McKinnon y Schnabl, 2003 y 2004; CEPII, 2003 y 2004, y Dooley, Folkerts-Landau y Garber, 2003.

16 Hay razones internas que justifican una revaluación moderada en el caso chino pero deben atenderse en su propia especificidad, sin pretender asignarle a la política cambiaria china la responsabilidad plena en la corrección de los desajustes de la economía mundial.

17 Esta sección está basada en: Banco Mundial, 2004; FMI, 2005; Naciones Unidas, 2005a; OCDE, 2005b; Comisión Europea, 2005; Johnson, 2005; Kimbrough, 2004.

18 Como se señaló, estas tasas se calculan sobre la base de precios de mercado.

perspectivas de corto y mediano plazo, que se derivan en buena parte de la moderación de la demanda global por el alza de precios del petróleo y de otros productos básicos, así como de los cambios relativos entre las cotizaciones de las principales divisas internacionales. Además, se supone que los riesgos que pesan sobre la economía mundial podrían atenuarse, de no producirse nuevos conflictos geopolíticos, tal como ocurrió en el 2004, en que los desequilibrios mundiales y la depreciación del dólar no tuvieron secuelas significativas.

No obstante, los desequilibrios actuales no son menores y deben vigilarse atentamente pues, según su evolución, podrían afectar las perspectivas de crecimiento de la economía mundial. También preocupan la incertidumbre derivada de las alzas más pronunciadas de las tasas de interés, las situaciones fiscales muy difíciles de muchos países y las debilidades estructurales que restringen el crecimiento en áreas económicas vitales, dado que aumentan la vulnerabilidad a los impactos externos. Por ejemplo, cabe mencionar el sensible clima de inversión que prevalece en muchos países de América Latina y el Caribe, en paralelo a un alto grado de endeudamiento externo.

Por otra parte, el incremento del precio del petróleo, la amenaza terrorista y las señales bastante proteccionistas de las principales economías industrializadas dotan de adicional incertidumbre al escenario de mediano plazo de la economía mundial.

Aparte de los factores mencionados, en las proyecciones de crecimiento del producto mundial se considera la menor dinámica interna que se prevé para las naciones más grandes y determinantes a escala internacional, dado que varios de estos países se acercaron a su potencial de crecimiento durante el 2004, al tiempo que los estímulos de política cesarían en varios de ellos.

El carácter temporal de las medidas fiscales de Estados Unidos, así como las recientes alzas de su tasa de interés rectora y sus extraordinarios desequilibrios, hacen prever una desaceleración del crecimiento de ese país. Esta tendencia se confirma con el crecimiento logrado en el primer trimestre del 2005. A ello se agrega que el ciclo de inversión estadounidense llegó a su punto de inflexión, que las mayores tasas de interés desincentivarán la inversión y que el impulso fiscal se verá debilitado. En suma, se espera una menor tasa de expansión de Estados Unidos en el 2005, que se ubicaría en torno al 3%-3,6% y podría mantenerse en el 2006.

Se prevé un menor crecimiento de la Unión Europa, que obedecería a políticas fiscales más restrictivas, en un contexto de reducción de su superávit exterior. Así, se estima que la zona euro crecería solo entre un 1,2% y un 1,6% en el 2005 y entre un 2,0% y un 2,3% en el 2006. Con respecto a Japón, cabe considerar que las mayores tasas de interés desincentivarán la inversión, que el impulso fiscal se debilitará y que se reducirá su superávit externo. En consecuencia, su expansión se verá limitada y se espera que la tasa de crecimiento de su economía se ubique en torno al 1% en el 2005, pudiendo aproximarse al 2% en el 2006.

Los esfuerzos actuales de China por "enfriar" su economía explicarían que la economía de este país se expandiría a un ritmo del 8,5%-9,0% en el 2005 y del 8,0%-9,2% en el 2006. Con todo, aun este menor crecimiento esperado para China será fundamental para que los países en desarrollo sigan aumentando su producto muy por encima del promedio mundial, ya que se espera que, el resto de la década, dos tercios del consumo mundial se generarían en Estados Unidos y el Asia Pacífico. Así, se prevé que los países en desarrollo crecerán un 3% en el 2005 y un 6,0% en el 2006.

El menor crecimiento esperado del producto mundial contribuirá a debilitar la demanda internacional y reducir por ende el volumen del comercio mundial, que solo crecería en torno al 7,2%-7,4% en el 2005, según los principales pronósticos, lo cual significaría una desaceleración de unos dos puntos porcentuales con respecto al 2004. Se espera que el volumen mundial exportado en el 2006 sea levemente superior al del 2005 y que se debilite el ritmo de crecimiento de los precios de los productos básicos. En síntesis, si bien, respecto del 2004, el 2005 mostrará una economía mundial y un comercio internacional menos dinámicos, con menores incrementos de los precios de productos básicos, mayor precio del petróleo y mayores tasas de interés, el 2005 seguirá constituyendo un buen año para el producto y el comercio mundiales, con un gran dinamismo de los países en desarrollo y de América Latina y el Caribe en particular.

1. La actual crisis del petróleo

La oferta del petróleo se caracteriza por los elevados costos fijos en la producción y el transporte, frente a los bajos costos variables y a la existencia de grandes economías de escala. Esto normalmente determina fuertes rezagos entre un incremento de la demanda, un alza de su precio y una expansión de la capacidad productiva. Inversamente, una vez que se genera esa capacidad, la caída del precio no lleva rápidamente a una reducción de

la producción; por el contrario, las empresas tienden a aumentar su producción para aprovechar las economías de escala. Por su parte, la demanda registra una muy escasa elasticidad-precio y una elasticidad-ingreso relativamente alta. En otros términos, la demanda de petróleo está estrechamente vinculada con el nivel de actividad económica global; la producción responde lentamente a los movimientos de precios, generándose un comportamiento de precios marcadamente procíclico (Kaufmann, 2000).

El alto nivel que ha alcanzado el precio del petróleo y su impacto sobre la economía mundial está generando una preocupación creciente. En efecto, casi todas las recesiones que han afectado a la economía de Estados Unidos en el período de posguerra han sido precedidas por un alza del precio de este producto. Incluso, se ha establecido para Estados Unidos un rezago de tres trimestres entre el alza del precio del petróleo y el inicio de las recesiones (Birol y Kaufmann, 2000). A modo de ilustración, cabe mencionar que en varios estudios se ha medido el impacto de las alzas producidas en las crisis de 1973-1974 y de 1979-1980. Cada una de ellas habría generado un deterioro de los términos del intercambio en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) equivalente al 2% de su PIB. En tales casos, los aumentos del precio del petróleo fueron del 350% y el 130%, respectivamente. Además, se estima que la primera de estas crisis provocó una disminución del PIB del 4,7% en Estados Unidos, del 2,5% en Europa y del 7% en Japón. Según autoridades estadounidenses, solo el incremento del precio del petróleo en 1979 redujo un 3% el PIB mundial (IIE, 2000). Prácticamente en todas las crisis mencionadas, tal incremento se vio coadyuvado por una economía mundial en acelerada expansión, una capacidad de producción de petróleo en el límite y un nivel de inversión en exploración de gas y de petróleo en descenso. Puede decirse que casi todos estos factores están presentes en la actualidad.

Sin embargo, se estima que el impacto de las alzas actuales será menor que en ocasiones anteriores, ya que, por un lado, el precio del petróleo ha subido comparativamente menos en términos reales. Así pues, se constata que dicha cotización aumentó un 74% entre junio del 2003 y marzo del 2005, lo cual se compara favorablemente con los incrementos anteriores, que fueron del 185% en 1974 y del 158% entre junio de 1978 y noviembre de 1979 (FMI, 2005). Por otra parte, se observa una menor dependencia del petróleo por parte de las economías desarrolladas. Tal evolución se explica tanto porque se ha intensificado la sustitución de dicho producto por otras fuentes de energía como por los cambios ocurridos en sus estructuras productivas, al disminuir el uso energético y hacerlo a su vez más eficiente. Por ejemplo, en Estados Unidos se ha reducido a la mitad la intensidad de uso del petróleo por unidad de producto con respecto a los años setenta (FMI, 2005). De esta manera, el monto de dólares generados por cada barril de petróleo llega actualmente a poco más de 1.000 dólares de PIB real. En otros países desarrollados, como Alemania, Francia, Reino Unido y Japón, este indicador llega a superar los 1.600 dólares.

La situación es muy distinta en los países en desarrollo y particularmente en la economía china. De hecho, en ellos el crecimiento del ingreso supone un uso más intensivo del petróleo, debido al incremento del número de automóviles y al reemplazo de otras fuentes de energía, como la leña y el carbón. De este modo, en Asia se ha duplicado con creces el consumo de petróleo por habitante desde 1970. Este aumento se explica en primer lugar por la demanda china, seguida por la de India, países que en conjunto fueron responsables del 35% del aumento del consumo global entre 1990 y 2003, llegando a producir solo un 15% del producto mundial en estos mismos años. Es más, China se ha convertido en el segundo consumidor mundial de este producto, precedido solo por Estados Unidos (FMI, 2005). Además, cabe destacar que para los países en desarrollo la intensidad del uso del petróleo es bastante más alta que en las naciones industrializadas. En efecto, en muchos de ellos cada barril solo permite generar 600 dólares de producto real, en particular, en los importadores de petróleo. Con todo, en otros países, como Rusia, México, Indonesia, Tailandia y Brasil, esa relación llega a casi 850 dólares.

En todo caso, los efectos para este grupo de países son bastante diferenciados. De hecho, el Banco Mundial destaca que las naciones en desarrollo exportadoras de petróleo sintieron un impacto en sus términos de comercio equivalente al 5,6% de su PIB, mientras que los importadores de este producto registraron un impacto negativo del 0,3%. Para los países más pobres importadores de petróleo, se estima que la carga adicional por el alza del precio habría absorbido el 75% del financiamiento que recibieron del Banco Mundial para todos sus programas de desarrollo en el 2004. Ante esta situación surge la necesidad de que las naciones más ricas incrementen sustancialmente este financiamiento, si estos niveles de precio persisten.

Las condiciones actuales del mercado mundial del petróleo hacen prever que los precios continuarán en niveles elevados. El Fondo Monetario Internacional, por ejemplo, basa sus proyecciones de crecimiento en un precio promedio de 46,5 dólares por barril en el 2005 y de 43,75 dólares por barril en el 2006, pero señala que los contratos para el futuro sitúan el precio levemente por encima de los 50 dólares por barril en el 2005, nivel que no alcanzaría a poner en peligro el crecimiento mundial.

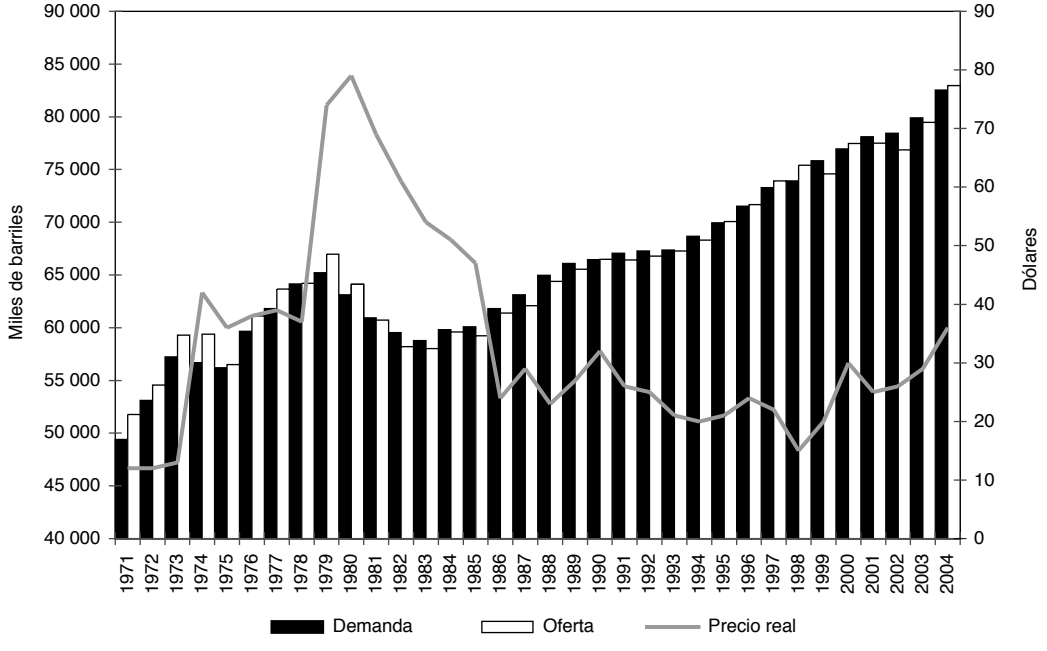
No obstante, si el precio se mantuviese entre los 60 y los 69 dólares por barril, sus pronósticos para el crecimiento mundial se reducen tres cuartos de punto porcentual (*Wall Street Journal*, 2005).

Según los cálculos convencionales, un incremento de 10 dólares en el precio del barril debiera inducir una merma de medio punto en la tasa de crecimiento del PIB mundial y de 0,2 puntos en el de América Latina (IEA, 2004b). En todo caso, un precio elevado del petróleo por varios años conduce a modificaciones del patrón de consumo de familias y empresas, estimulando la eficiencia energética. De hecho, el esfuerzo de ajuste energético en la OCDE ha sido persistente. De este modo, si sus importaciones de energía en los últimos años de la década de 1970 correspondían a un 13% del total de las importaciones de productos básicos, a fines de los noventa esa relación era solo de un 4% (*The Economist*, 2005b). Por otra parte, el actual ciclo de la economía mundial, a diferencia del ciclo de los años setenta, es de baja inflación, sin indización de precios y salarios, con bancos centrales que han ganado credibilidad y pericia antiinflacionaria, de modo que hoy es menos probable que un mayor precio del petróleo termine reflejándose en una escalada inflacionaria y de tasas de interés.

Sin embargo, los cálculos del precio real del petróleo no necesariamente son coincidentes. Según el FMI, dicha cotización en el 2004, en moneda del 2003, alcanzó los 36 dólares por barril, lo cual se compara favorablemente con las alzas previas, en particular con el precio máximo de 79 dólares por barril registrado en 1980, expresado en la misma moneda (véase el gráfico I.6). Según otras fuentes, el precio real en el 2004 se habría situado en un nivel cercano al observado en 1983, un precio todavía alto con respecto a su tendencia posterior (IEA, 2004a). Estas diferencias parecen depender del método de deflactación y del año base utilizado.

Según un cálculo del FMI (2005), los países más avanzados serían responsables solo de una cuarta parte del incremento de la demanda mundial de petróleo en los próximos 25 años, mientras que la mayor parte de este aumento se originaría en los países en desarrollo, impulsado sobre todo por el creciente parque automotor de China y de los restantes países asiáticos emergentes. En suma, se espera que hacia el 2030, la demanda de petróleo al menos se duplique en los países en desarrollo. Esta dinámica generaría un nivel real del precio del petróleo francamente superior al promedio de los últimos 20 años.

Gráfico I.6
PETRÓLEO: EVOLUCIÓN DE LA OFERTA, LA DEMANDA Y EL PRECIO REAL
(En dólares del 2003)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas del Organismo Internacional de Energía (IEA) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

2. Riesgos e incertidumbres

Además de los riesgos que conlleva la evolución del precio del petróleo, cabe destacar, en primer lugar, la importancia del desequilibrio tanto comercial como fiscal de la economía estadounidense, que ha llegado a niveles considerados cada vez más insostenibles. Por ello, un escenario posible, si bien aún de baja probabilidad, es que las alzas adicionales de la tasa de interés rectora tengan un impacto recesivo superior al experimentado en ocasiones anteriores en ese país, dado el alto grado de endeudamiento de los hogares. Esto también afectaría al resto del mundo, ya que tales alzas elevarían las primas de riesgo en los países de escasos recursos. El Banco Mundial estima que un aumento de 200 puntos base de la tasa de interés reduciría el crecimiento mundial medio punto porcentual por año en el corto y mediano plazo. El problema se agravaría aún más si en el largo plazo no se reducen los déficit de Estados Unidos, situación que podría incluso conducir a un nuevo período de estanflación como el que se observó en los años setenta y ochenta (Banco Mundial, 2004, cap. I).

En segundo lugar, existe el riesgo de una recomposición de las reservas internacionales en detrimento del dólar, lo que podría precipitar una depreciación desordenada de esta moneda. Efectivamente, se observa un cambio en las preferencias por dólares en el caso de los bancos asiáticos. La proporción de dólares en sus depósitos internacionales pasó de un 81% en septiembre del 2001 a un 67% en septiembre del 2004, según el Banco de Pagos Internacional (BPI, 2005). Si la continuidad de la tendencia de estas preferencias por dólares llega a traducirse en tasas de interés aún mayores, el crecimiento mundial se reduciría más, con consecuencias más graves para los países en desarrollo, que verían aumentado el servicio de su deuda, en un contexto de presiones a la baja sobre sus divisas. Tal sería el caso, por ejemplo, de Brasil, Filipinas, Indonesia, Polonia y Turquía.

En tercer lugar, puede producirse una desaceleración más pronunciada que la prevista del crecimiento de la economía china, lo que tendría serias implicaciones para el crecimiento mundial y el comercio de productos primarios y de ciertas manufacturas, dada la actual preponderancia de esta nación en el contexto mundial. Tal posibilidad amplificaría las consecuencias internacionales que derivarían de la trayectoria de la economía estadounidense, dada la creciente interrelación productiva, comercial y financiera entre ambos países.

En cuarto lugar, se cierne el peligro de que se tomen medidas proteccionistas para frenar las importaciones en los países industrializados, en particular, Estados Unidos y la Unión Europea. La pérdida de empleo en estos países ha dado origen a un fuerte debate, en que se asocian los altos niveles de desempleo y la falta de competitividad de la producción con la relocalización de empresas en el exterior. Asimismo, se han ejercido presiones, tanto del lado de Estados Unidos como de Europa, sobre los países que sostienen sus divisas frente al dólar, en un intento por aminorar la competitividad de las exportaciones de esa región. Es sobre todo Europa la que ha sufrido las consecuencias de la depreciación del dólar, viendo valorizar el euro y frenando el impulso de sus exportaciones, el factor más dinámico en la economía europea.[19] Dado el creciente déficit en la cuenta corriente de Estados Unidos, sus autoridades se han mostrado partidarias de una revaluación del yuan. En consecuencia, se han anunciado o aplicado medidas de carácter proteccionista, principalmente en desmedro de las importaciones procedentes de China. El número de medidas antidumping aplicadas por estos países contra los países asiáticos ha sido creciente, lo que refleja esta preocupación y coloca el proteccionismo como un importante factor de riesgo en la perspectiva de corto plazo. Todas estas potenciales amenazas proteccionistas constituyen una nube de inquietudes respecto de las perspectivas de la Ronda de Doha.

[19] El rechazo a la Constitución europea en Francia y Holanda ha conducido, en el corto plazo, a una caída de la cotización del euro, agudizada por declaraciones divergentes de líderes europeos. La relevancia de este efecto queda clara en los cálculos del Banco Central Europeo (BCE), en los que se indica que una caída del 5% del valor del euro respecto de sus principales socios comerciales, de mantenerse en 12 meses, podría agregar entre 0,5 y 0,9 puntos porcentuales al crecimiento europeo.

3. Posibles escenarios de ajuste

Frente a la progresión del déficit fiscal y en cuenta corriente de Estados Unidos, hay consenso en el sentido de que son insostenibles y es imprescindible reducirlos, si bien existe desacuerdo en cuanto a las medidas óptimas para lograrlo. Por cierto, cuanto más se posterguen dichos ajustes, peores serían las consecuencias, tanto para ese país como para la economía internacional. Se pueden visualizar distintos escenarios en función de las medidas que se tomen y de cómo evolucionarían los actuales desequilibrios.

Es posible concebir que se mantenga el estado actual de los desequilibrios o que estos empeoren progresivamente, lo cual supondría que los flujos de capital hacia Estados Unidos continúen o se intensifiquen para compensar la insuficiencia de ahorro nacional. Tal perspectiva implica que esta divisa prácticamente se mantenga en su nivel actual, al tiempo que los países asiáticos continúen su política de intervención en los mercados cambiarios. Con tal situación se postergaría el ajuste en este país, pero se acrecentaría la magnitud de la caída posterior del dólar. La apreciación implícita del euro acarrearía dificultades crecientes para las economías europeas cuyo crecimiento, tal como ha ocurrido también en Japón, se ha basado mayormente en las exportaciones, pero a costa de márgenes de ganancias más reducidos. Algo parecido acontecería en ese escenario con América Latina y el Caribe, obligada a acompañar la devaluación del dólar con una valorización de sus monedas, limitando así sus exportaciones y su crecimiento.

La política actual de la Reserva Federal tiene por objeto lograr que el nivel de la tasa rectora tenga un efecto neutral sobre la economía, en el sentido de que no cumpla una función expansiva ni restrictiva. Este nivel podría situarse entre un 3,5% y un 4%, que se alcanzaría durante el 2005.

Si los desequilibrios no se van corrigiendo y se traducen en aumentos más pronunciados de las tasas de interés para atraer los capitales necesarios para su financiamiento y además contener la inflación, cabría esperar una desaceleración mayor que la usual en Estados Unidos, dado el elevado endeudamiento de los hogares y un consumo que se ha sostenido mediante el refinanciamiento de las deudas.

Cabe también la posibilidad de un ajuste leve del consumo en Estados Unidos, a través de, por ejemplo, un incremento del ahorro interno y cierta depreciación del dólar para compensar la menor demanda interna. Surge, entonces, el dilema de dónde colocar el excedente, resultante de una producción superior al consumo en ese país, para permitir la contracción del déficit en cuenta corriente. Esta situación forzaría necesariamente un ajuste en el resto del mundo, que perdería competitividad, al tiempo que se vería forzado a absorber este excedente. Tanto Europa como Japón, dada la debilidad de su demanda interna, tendrían serias dificultades en este sentido. Es decir, aun cuando este escenario beneficiaría a Estados Unidos, sería levemente recesivo para el mundo. En todo caso, una depreciación del dólar no es suficiente, por considerable que sea, para reducir el déficit en cuenta corriente, si bien mejoraría el saldo comercial. Parecería necesario lograr un cambio en el patrón de ahorro o aplicar políticas monetarias y fiscales más restrictivas. Cabe recordar que el déficit acumulado en el 2004 en cuenta corriente duplica al registrado en los años ochenta y el dólar solo se ha depreciado la mitad con respecto al de entonces. Además, una depreciación marcada del dólar expondría a los países que tienen grandes montos de activos en dólares a efectos de riqueza negativos, con lo cual su crecimiento se desaceleraría y el problema de absorción se complicaría todavía más. Es decir, hay razones para pensar que los riesgos de un crecimiento menor son ahora mayores que en la segunda mitad de los años ochenta, cuando tanto Europa como Japón crecían a tasas más altas que las actuales.

Finalmente, no se puede descartar un ajuste más drástico con una caída fuerte del dólar si, por ejemplo, los bancos centrales dejan de contrarrestar las presiones de revaluación sobre sus divisas y comienzan a liquidar sus reservas en dólares. En tal caso caerían las acciones a escala mundial, se producirían movimientos internacionales de capital y el dólar se debilitaría muchísimo; es decir, se produciría una reducción de la inversión y del consumo en Estados Unidos, con lo cual este país perdería importancia como motor de crecimiento internacional. Esto se traduciría en un ajuste más pronunciado en el resto del mundo y en una recesión generalizada. Con todo, a mediados del 2005, este escenario aparece con muy baja probabilidad.

El 2005 seguirá siendo un buen año en cuanto a crecimiento del producto y del comercio mundiales. No obstante, si el precio del petróleo se eleva demasiado, ejercerá presiones inflacionarias en todo el mundo. En tal caso, podrían producirse presiones alcistas de las tasas

de interés, con lo cual las condiciones de financiamiento, sobre todo para los países en desarrollo, serían menos auspiciosas que las verificadas en el 2004. En definitiva, si bien hay razones para abrigar cierto optimismo frente a la perspectiva de corto plazo, los riesgos de un giro indeseado tenderían a aumentar en un plazo mayor, si los desequilibrios persisten. Por tal razón, sería necesario tomar medidas coordinadas entre los principales actores de la economía mundial para superar estas debilidades. Se trataría de China, Estados Unidos, Japón y la zona euro. Por otra parte, las presiones proteccionistas tenderán a persistir mientras el precio del petróleo se mantenga alto y no se corrijan los desequilibrios de la demanda mundial.

4. Consecuencias para América Latina y el Caribe

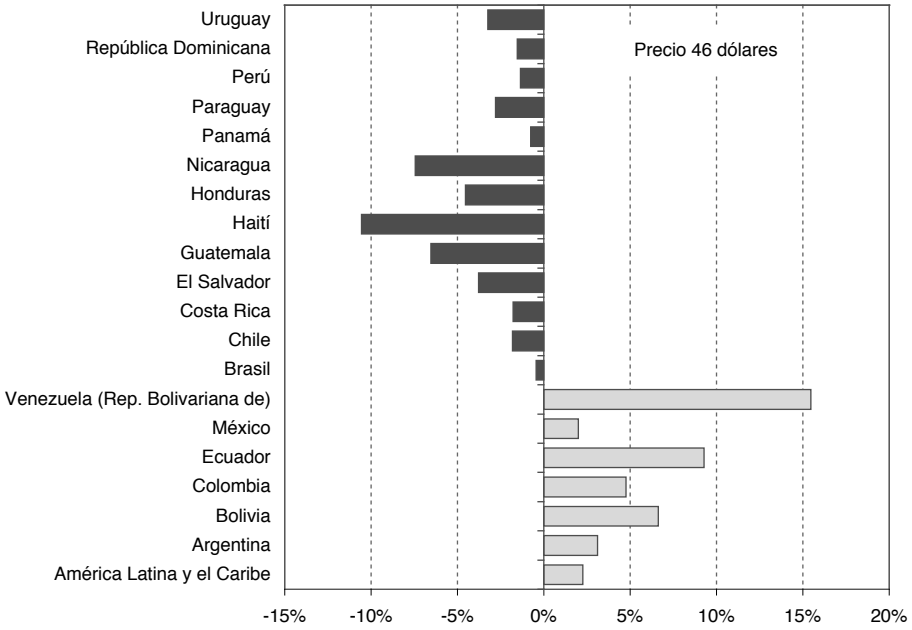
Las exportaciones de los países de América Latina y el Caribe han mostrado una tendencia marcada de crecimiento desde el principio de la década de 1980, pero muy en particular a partir de los años noventa. En esta última década las exportaciones se duplicaron; no obstante, dicho incremento fue sustantivamente superado por el aumento de las importaciones, que se triplicaron. En consecuencia, hacia fines de la década anterior fue generándose un elevado desequilibrio comercial y de cuenta corriente. En efecto, estos desequilibrios alcanzaron 13.000 y 46.000 millones de dólares, respectivamente. Sin embargo, en el 2004 y por segundo año consecutivo, el crecimiento del PIB estuvo acompañado de un superávit en cuenta corriente, derivado esencialmente de las condiciones externas propicias, que favorecieron a los volúmenes exportados pero sobre todo a los términos del intercambio para la región. Este comportamiento, aunque irá decreciendo, seguirá vigente en el 2005.

En los bienes primarios la región ha aumentado su participación en el comercio mundial de un 7,1% a un 9,8% entre 1985 y 2000, en parte gracias a mejoras tecnológicas en la producción. Lo opuesto ha acontecido con las manufacturas de baja tecnología basadas en recursos naturales, que en el mismo período se redujeron de un 5% a un 4,6% (CEPAL, 2002). Como complemento, una parte significativa de las exportaciones de estos productos tiene una alta variabilidad de precios, enfrenta un deterioro en sus términos del intercambio y está sujeta a obstáculos arancelarios en su acceso a los mercados de los países desarrollados, en especial los productos agrícolas. Otros bienes, por ejemplo algunos productos básicos como el acero y laminados, deben enfrentar con más frecuencia que antes restricciones no arancelarias como salvaguardias, derechos compensatorios o antidumping en dichos mercados (CEPAL, 2003).

El FMI (2005) señala que muchos países en desarrollo, sobre todo los que registran fuertes déficit en cuenta corriente o acceso limitado al financiamiento externo, serán los más afectados por la evolución del precio del petróleo. La causa sería el deterioro de su balance comercial, que se situaría entre un 0,5 y 1 punto porcentual del PIB, y se destaca el caso de Honduras, Nicaragua y República Dominicana. Este resultado está vinculado a la evolución de los términos del intercambio. En efecto, la reciente alza del precio del petróleo ha favorecido a exportadores netos como Argentina, Colombia, Ecuador, México y República Bolivariana de Venezuela, mientras que lo contrario ha sucedido con Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. En efecto, si bien para el conjunto de la región los términos del intercambio experimentaron una mejoría superior al 5% en el 2004, para la República Bolivariana de Venezuela y Colombia este incremento fue del 12%, el grueso del cual se atribuye al alza del precio de petróleo. Contrariamente, países como Brasil, Paraguay y Uruguay sufrieron una pérdida por este concepto, que se ubica entre los 7 y los 9 puntos porcentuales (CEPAL, 2004).

En un esfuerzo por estimar el impacto de las variaciones de las cotizaciones del petróleo sobre los balances comerciales de la región para el 2005, la CEPAL ha realizado cálculos con tres niveles de precios distintos para el conjunto de países que conforman la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (CEPAL, 2005a). En primer lugar, manteniendo para todo ese año la cotización promedio del primer trimestre, o sea 49 dólares por barril; segundo, considerando una cotización inferior, de 40 dólares por barril, asociada al menor crecimiento mundial previsto, y finalmente un precio de 60 dólares por barril para el 2005. El primer escenario se traduciría en una mejora del balance de bienes de 13.500 millones de dólares para este conjunto de países. No obstante, dicha mejora implicaría un deterioro en varios países, en particular Chile, que alcanzaría a casi 1.000 millones de dólares. En el segundo supuesto, el incremento de la balanza de bienes se limitaría a 3.500 millones de dólares, principalmente a causa de los menores ingresos en el caso de México, cuyo déficit comercial se agravaría por casi 4.000 millones de dólares. En el tercer escenario, el superávit de la ALADI sumaría

Gráfico I.7
EFECTO DEL SALDO PETROLERO, COMO PORCENTAJE DE LAS EXPORTACIONES, 2004



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

28.000 millones de dólares más, o sea un 44% más que en el 2004, correspondiéndole un 37% de esa mejoría a República Bolivariana de Venezuela. Chile sería el país más perjudicado, con un considerable deterioro de su saldo comercial en relación con el 2004, el cual llegaría incluso a cambiar de signo.

Con respecto a las implicancias fiscales, el FMI ha estimado (FMI, 1999) que el impacto de un alza del 10% en el precio del petróleo, a través de mayores ingresos públicos, aumentaría 0,4 puntos el producto en México y 1,2 puntos en el caso de República Bolivariana de Venezuela. Por lo demás, el precio del petróleo incide en los ingresos fiscales no solo de los países que cuentan con una importante producción estatal sino también de los demás países, mediante la recaudación tributaria. Aun cuando tales impuestos han disminuido, siguen siendo de relevancia para el presupuesto público en muchas naciones de la región. Asimismo, la cotización del petróleo se refleja, de manera directa e indirecta, en el índice de precios al consumidor. Este impacto ha sido mayor en los países que han desregulado los precios en el mercado interno, tales como Brasil, Chile, Perú y en menor medida México. De esta forma, el alza del petróleo se ha trasladado en su integridad a los consumidores (Campodónico, 2001).

Las consecuencias de un menor crecimiento de la economía mundial para América Latina y el Caribe dependerán de la modalidad específica de inserción comercial de cada país, así como de su vulnerabilidad financiera y de cuenta corriente. Las alzas de las tasas de interés internacionales pesarán sobre los países con un alto grado de endeudamiento, al tiempo que los escasos recursos financieros afectarán el potencial de la inversión y sus posibilidades de desarrollo productivo. Empero, mientras la política de la Reserva Federal no se traduzca en subidas más pronunciadas o frecuentes y el exceso de liquidez continúe limitando el impacto sobre las tasas de interés de largo plazo, los costos en cuanto al servicio de la deuda se atenuarán. Asimismo, las consecuencias de esa política tendrían que evaluarse en función de la estructura de la deuda de cada país, ya que, cuanto más elevada sea su concentración en deuda de corto plazo, mayores serán las repercusiones.

En síntesis, el bienio económico internacional 2004-2005 ha sido favorable para la región: buenos precios internacionales para sus exportaciones, mejoría en términos de intercambio, bajas tasas de interés y, por ende, baja inflación y buenos resultados fiscales. La reciente revaluación china permitirá que la depreciación del dólar sea más bien moderada, alejando la posibilidad de incrementos bruscos de la tasa de interés en Estados Unidos. El gradual avance de la reducción del déficit fiscal en Estados Unidos opera en la misma dirección. El precio del petróleo sigue siendo una variable crucial

para el desempeño de la región. América Latina y el Caribe es exportadora neta de petróleo y, por ende, la favorecen los altos precios; sin embargo, varios países pequeños y medianos de la región son importadores netos de petróleo y los actuales precios —en torno a 60 dólares el barril— les imponen costos considerables en materia fiscal y de balanza de pagos. A su vez, en los países exportadores netos, el desafío fiscal es considerable, de modo de aprovechar las holguras para ahorrar o para desendeudar al sector público.

Los países de la región deben considerar la mayor competencia de China, que ya se ha hecho evidente en el mercado de productos textiles, tanto en el corto plazo (por ejemplo en materia de política cambiaria) como en sus estrategias industriales y alianzas comerciales de más largo plazo. Esta competencia puede igualmente adquirir importancia en el caso de productos con excesos de producción en China, como los que se mencionaron y para los cuales probablemente aumenten los saldos exportables aun con una leve desaceleración de su economía. Es evidente que la nueva geografía comercial, con un centro cada vez más autónomo en Asia y en torno a la economía china, es el hecho más destacado de este nuevo ciclo económico mundial. Las autoridades latinoamericanas y caribeñas, al emprender negociaciones internacionales y desarrollar estrategias comerciales, tendrán que redoblar sus esfuerzos para detectar y aprovechar las complementariedades que puedan surgir de una mayor integración con la región asiática y con China, en particular.

Bibliografía

Banco Mundial (2004), *Global Economic Prospects 2005: Trade, Regionalism and Development 2005*, Washington, D.C.

BEA (Oficina de Análisis Económicos) (2005), *Survey of Current Bussiness*, Washington, D.C., Departamento de Comercio de los Estados Unidos, abril.

Birol, F. y R. Kaufmann (2000), "The forecasts for oil world markets", documento presentado en la Reunión del Proyecto LINK, Oslo, 2 al 6 de octubre.

BPI (Banco de Pagos Internacionales) (2005), *Quarterly Rewiew: International Banking and Financial Market Developments*, 7 de marzo.

Campodónico, Humberto (2001), "Impacto del shock petrolero de fines de los noventa en el mercado internacional", *serie Recursos naturales e infraestructura*, Nº 24 (LC/L.1542-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.86.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005a), "Petróleo: algunos impactos sobre las economías latinoamericanas", Santiago de Chile, inédito.

—— (2005b), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2004*, (LC/G.2269-P), Santiago de Chile, marzo.

—— (2004), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2004* (LC/G.2265-P/E), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.04.11.G.147.

—— (2003), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2001-2002* (LC/G.2189-P/E), Santiago de Chile, enero. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.03.II.G.10.

—— (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES. 29/3)), Santiago de Chile, abril.

CEPII (Centro de información y estudios prospectivos internacionales) (2004), "Les banques centrales asiatiques et le dólar", *Lettre de CEPII*, Nº 230, enero.

—— (2003), "Le yuan doit-il être revalué", *Lettre de CEPII*, Nº 227, octubre.

Comisión Europea (2005), *Spring Forecast 2005-2006*, Economic and Financial Affairs, Supplement A, abril.

CRS (Congressional Research Service) (2005), *China's Economic Conditions*, Washington, D.C., US Library of Congress, 25 de abril.

Dooley, M.P., D. Folkerts-Landau y P. Garber (2003), "An Essay on the Revised Bretton Woods system", *NBER Working Paper*, Nº 9971, septiembre.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (2005), *Perspectivas de la economía mundial 2005*, Washington, D.C., mayo.

—— (2004), *World Economic Outlook*, Washington, D.C. septiembre.

—— (1999), *Perspectivas de la economía mundial*, Washington, D.C.

IEA (Organismo Internacional de Energía) (2005), *Oil Market Report*, abril.

—— (2004a), *The Oil Market Today: The Current Price Shock, the Cost and the Impact*, 2 de diciembre.

—— (2004b), *Analysis of the impact of High Oil Prices on the Global Economy*, mayo.

IFI (Instituto de Finanzas Internacionales) (2005), *Capital Flows to Emerging Markets*, 19 de enero.

IIE (Instituto de Economía Internacional) (2000), "International Economic Policy Briefs" [en línea] abril <http://www.iie.com>.

Jen, Stephen L. (2004), "Currencies: what the world should do and what it will likely do", Global Economic Forum [en línea] diciembre <http://morganstanley.com>.

Johnson, Sarah (2005), "World executive summary: the outlook for global consumer markets" [en línea] <http://www.globalinsight.com>.

Kaufmann, Robert (2000), "The forecast for world oil markets", documento presentado a la reunión del Proyecto LINK, Oslo, 2 al 6 de octubre [en línea] <http://www.chass.utoronto/ca/link/>.

Kimbrough, K. (2004), "Currencies: softer commodities ahead", Global Economic Forum [en línea] <http://www.morganstanley.com/>.

Kuwayama, Mikio (2005), "Latin American South-South integration and cooperation: from a regional public goods perspective", *serie Comercio internacional*, Nº 50 (LC/L.2245-P/I), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.04.II.G.112.

McKinnon, Ronald (2005), "Don't let go", *China Economic Review* [en línea] abril <http://www.chinaeconomicreview.com/>.

McKinnon, R. y G. Schnabl (2004), "The Asian standard, fear of floating and original sin", *Stanford University Working Papers*, 27 de febrero.

—— (2003), "China, a stabilizing or deflationary influence in East Asia? The problem of conflicted virtue", *Stanford University Working Papers*, 26 de mayo.

Naciones Unidas (2005a), *World Economic Situation and Prospects, 2005*, Nueva York, enero. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.05.II.C.2.

—— (2005b), "Link Global Economic Outlook" [en línea] mayo <http://www.un.org/esa/policy/link/presentationsspring05/linkrepmay05.pdf>.

OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2005a), *Development Centre Working Paper*, Nº 241, París, enero.

—— (2005b), *OECD Economic Outlook*, Nº 77, París, mayo.

OMC (Organización Mundial del Comercio) (2005), "Comunicado de prensa", Nº 401, 14 de abril.

Ramos, Alejandro y Gunilla Ryd (2005), "Estados Unidos y China: ciclos económicos en un capitalismo maduro y otro naciente", *serie Macroeconomía y desarrollo*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en prensa.

Ryd, Gunilla (2003), "Los países industrializados: un análisis comparativo de las proyecciones 2002/2003", *serie Estudios estadísticos y prospectivos*, Nº 18 (LC/L.1868-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.

The Economist (2005a), "Revaluating China`s currency", 21 de mayo.

—— (2005b), 30 de abril.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2005), "World FDI flows grew an estimated 6% in 2004, ending downturn" (UNCTAD/PRESS/PR/2005/002), comunicado de prensa, enero.

Wall Street Journal (2005), "A new take on oil and recession", 5 de marzo.

Capítulo II

Negociaciones en el sistema multilateral de comercio. La Organización Mundial del Comercio y las expectativas regionales

A. América Latina y el Caribe en el marco multilateral

Desde el 2001, los países que conforman la OMC —que actualmente suman 148— trabajan en una nueva ronda multilateral de negociaciones comerciales, que prevén concluir a fines del 2006. El actual sistema de comercio ha debido recorrer un largo camino desde los orígenes del GATT (1947), incluidos los esfuerzos desplegados en la Ronda Uruguay, que se han implementado desde 1995. Las coordenadas del proceso de trabajo actual —en el marco de la Ronda de Doha— emanan de un acuerdo de agosto del 2004, que contribuyó a superar el alicaído clima que imperaba en el sistema multilateral. En los primeros meses del 2005 se lograron escasos progresos y solo a inicios de mayo, al avanzarse en aspectos críticos en materia de agricultura, se recuperó el mayor optimismo, si bien se perciben fuertes retrasos respecto de las metas establecidas. Esta tarea se refiere en especial a cinco esferas fundamentales del proceso negociador, a saber, modalidades en materia de agricultura y acceso a mercados de productos no agrícolas, masa crítica en ofertas de apertura de mercados en servicios, progresos en cuanto a normas y facilitación del comercio, y adecuado tratamiento de la dimensión del desarrollo (OMC, 2005j).

En este capítulo se ilustra ese proceso, a partir de una breve reseña de la situación previa a agosto del 2004, en particular, la herencia de la Ronda Uruguay y la orientación de la actual Ronda de Doha. Luego se examinan los principales temas en negociación, su contenido, las visiones de algunos actores —incluidos los países de la región— y las áreas de mayor dificultad. En la sección final se intenta una lectura global del desarrollo de las negociaciones y el papel de los países de América Latina y el Caribe.

1. La OMC y la herencia de la Ronda Uruguay

Los países de América Latina y el Caribe han incorporado los procesos de apertura como ejes de sus estrategias de desarrollo y participan en negociaciones comerciales de diversos niveles.[1] Por ello, el fortalecimiento de la institucionalidad multilateral para el comercio internacional es un aspecto medular de tales estrategias.

Con el sistema multilateral, que opera en el marco establecido por la Ronda Uruguay y la OMC, desde 1995 se había ampliado la liberalización de bienes obtenida en sucesivas negociaciones en el GATT y se habían determinado las bases para iniciar una reforma profunda en dos sectores de interés para los países en desarrollo —agricultura y textiles y vestido—, que antes no participaban integralmente del sistema. En esa ronda también se establecieron instrumentos de liberalización y marcos de regulación para el comercio de servicios y se definieron normas respecto de la propiedad intelectual.[2] Al mismo tiempo, se originaron nuevas negociaciones en agricultura y servicios, temas en los que la Ronda Uruguay marcaba solo el inicio del proceso de liberalización. Por último, en ese mismo período concluyeron algunas negociaciones para la liberalización de sectores de interés para los países desarrollados, como el Acuerdo sobre las tecnologías de la información y los servicios financieros y de telecomunicaciones.

Con diversas consideraciones respecto de las metodologías, supuestos y alcances de las evaluaciones disponibles, puede decirse que el impacto de la liberalización sobre el volumen de comercio agrícola es mixto. Por un lado es positivo, gracias a la reducción de aranceles, pero por otro es negativo, debido a la reducción de las subvenciones a la producción y las exportaciones.[3] De acuerdo con Hertel y Martin (2000), las ganancias que la liberalización reporta sobre el ingreso son mayores en términos porcentuales en los países en desarrollo y provendrían sobre todo del aumento de la eficiencia, debido a la remoción de su propia protección.[4] Algo análogo ocurriría con la liberalización de productos industriales así como con el mayor acceso a otros países en desarrollo destinatarios del grueso de sus exportaciones de manufacturas.

Los autores mencionados estiman que un 40% de reducción de los aranceles y subvenciones a la exportación de productos agropecuarios con posterioridad a la Ronda Uruguay —en 2005— aumenta el ingreso global cerca de 60.000 millones de dólares al año. Esta cifra aumenta 10.000 millones de dólares más si también se reduce un 40% el apoyo interno. Por su parte, con una reducción del 40% de los aranceles aplicados a los bienes industriales aumentaría más de 380.000 millones el volumen de comercio global, incremento equivalente a cerca de un 5% del comercio proyectado de mercaderías y servicios no factoriales en el 2005. Asimismo, las ganancias casi se duplican si se hace una liberalización que incluye todo tipo de mercancías y beneficiaría especialmente a los países en desarrollo, si bien con una distribución desigual entre ellos. Para el caso de América Latina y el Caribe, se estima que, con una reducción del 50% de los aranceles de todas las mercancías, se lograría un incremento de sus exportaciones del orden del 6% (Laird, Cernat y Turrini, 2003).[5]

América Latina y el Caribe inició sus procesos de apertura a fines de los años ochenta, cuando se negociaba la Ronda Uruguay, y la implementación de los acuerdos correspondientes complementó y apoyó los esfuerzos de reforma en estos países. Por ello, la Ronda Uruguay no representó grandes esfuerzos de ajuste, con excepción de algunas materias, como la institucionalidad en propiedad intelectual o el desafío ante el sistema de solución de controversias de la OMC debido a las políticas implementadas por algunos países, tales como bandas de precios y subvenciones (Lengyel y Ventura, 2003).

Con su reforma comercial, la región ha incrementado la participación del sector externo en la economía —exportaciones que pesan más del 20% del PIB—, junto con alguna reestructuración en su especialización exportadora y en sus mercados de destino.[6] En ese marco, los sectores agrícola y textil tienen una presencia significativa, particularmente en algunos países. El año 2005 concluyen los plazos de implementación de los acuerdos respectivos de la Ronda Uruguay, el Acuerdo

1 Los países de América Latina y el Caribe son países en desarrollo en la OMC; solo Haití está en la categoría de países menos adelantados.

2 En la Ronda Uruguay también se estableció una normativa amplia para regular las relaciones comerciales, disciplinando instrumentos tradicionales de política comercial (antidumping, salvaguardias) e instrumentos propios de las políticas de desarrollo (subvenciones, inversiones). Además se definieron los plazos de transición para aplicar y revisar algunos acuerdos relevantes en torno al año 2000.

3 Véanse en especial Nogués, 2004; Laird, Cernat y Turrini, 2003; y Whalley, 2000.

4 Por su parte, la reducción de las subvenciones a la exportación produciría un deterioro de los términos de intercambio para los países en desarrollo importadores netos de alimentos (Laird, Cernat y Turrini, 2003).

5 La cifra mencionada para América Latina y el Caribe contrasta con la que se indica para China (7,5%) y Asia meridional (12%).

6 Con todo, ese nivel sigue siendo uno de los más bajos entre las distintas regiones del mundo, sobre todo en el caso de América del Sur.

sobre la Agricultura y el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido.

En este último sector, los países asisten a un profundo cambio de regulación, en tanto que en el ámbito de la agricultura siguen enfrentando grandes barreras de entrada a los principales mercados y distorsiones en los mercados internacionales. Por un lado, esto se debe al nivel y complejidad de las tarifas y otras protecciones de frontera, como licencias, cuotas y estándares; por otro, al nivel de subvenciones que los países desarrollados otorgan al sector. Estas distorsiones suelen concentrarse además en algunos productos de especial interés para los países en desarrollo. Algunos analistas consideran efectivamente que el Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay "es probablemente uno de los peores" debido a su falta de transparencia y a que permite aumentar los niveles de protección (Nogués, 2004: p. 9, véase también la sección B.2.a). Por eso, lo que se exige en las negociaciones es una mayor liberalización, con cautela respecto de los efectos en los países importadores de la región. De allí la activa participación de estos países en las negociaciones del sector (véase el cuadro II.1). Paralelamente, el sector

Cuadro II.1

PARTICIPACIÓN DE PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN GRUPOS DE INTERÉS DEL SISTEMA MULTILATERAL [a]

Período de formación	Creados o vigentes en los preparativos de Doha, 2001		Creados en torno a Cancún, 2003, sobre agricultura[b]			Creados en torno a otros intereses temáticos vigentes en el 2005[c]			
GRUPO	Cairns	Intereses comunes	G-20	UA-ACP-PMA	G-33	Amigos de las negociaciones antidumping	Propiedad intelectual y Convenio sobre la Diversidad Biológica[d]	Amigos de los peces	Colorado
COMPOSICIÓN	17 países	12 países en desarrollo	20 países en desarrollo	Amplio grupo de países en desarrollo	33 países en desarrollo	18 países	8 países en desarrollo	9 países	15 países
INTERÉS	Liberalización agrícola	Países en desarrollo y trato especial y diferenciado	Liberalización agrícola equitativa	Marco agrícola equilibrado	Marco para productos especiales y mecanismo especial de salvaguardia negociación agrícola	Negociaciones sobre antidumping	Distribución de beneficios de la propiedad intelectual	Disciplinar las subvenciones a la pesca	Negociaciones en facilitación de comercio
Argentina	participante		participante					participante	
Bolivia	participante		participante				participante		
Brasil	participante		participante			participante	participante		
Chile	participante		participante			participante		participante	participante
Colombia	participante					participante	participante		participante
Costa Rica	participante					participante			participante
Cuba		participante	participante		participante				
Ecuador							participante	participante	
El Salvador									
Haití				participante	participante				
Guatemala	participante		participante						
Honduras		participante			participante				
México			participante			participante			
Nicaragua					participante				
Panamá					participante				
Paraguay	participante		participante						participante
Perú					participante		participante	participante	
Rep. Dominicana		participante		participante	participante		participante		
Uruguay	participante		(participante)						
Venezuela (Rep. Bolivariana de)			participante		participante				
Países del Caribe (de África, el Caribe y el Pacífico)				participantes (13)	participantes (11)				

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

[a] El presente cuadro no es exhaustivo puesto que es difícil encontrar información oficial sobre la participación y el contenido de las propuestas de los distintos grupos de países, de modo que debe considerarse solo a efectos de referencia.

[b] Después de Cancún todos los grupos han tenido cambios en su constitución y en el cuadro se muestra la situación actual. El G-22 se identifica actualmente como G-20 (véase http://www.g-20.mre.gov.br). El grupo Unión Africana/Estados de África, el Caribe y el Pacífico/países menos adelantados (UA/ACP/PMA) está constituido por 61 miembros, de los cuales 15 son de la región. Este grupo también es contrario a los Temas Singapur. El G-33 está constituido actualmente por 42 países, 19 de los cuales son de la región (OMC, 2004d).

[c] Además, han hecho propuestas coordinadas con las negociaciones agrícolas los grupos siguientes: CARICOM —y un subgrupo que participa de los "Pequeños Estados insulares en desarrollo"—, "Grupo Centroamericano", Mercosur —y en coordinación con otros, y un "Grupo de países en desarrollo", constituido por 15 países, donde participan: Cuba, El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua y República Dominicana (OMC, 2004d y véase también nota anterior).

[d] Si bien no constituye un Grupo reconocido como tal, varios de los países de la región indicados han tenido una participación sistemática en apoyo de propuestas relacionadas (OMC, 2005a).

ha recibido un tratamiento especial en las políticas comerciales de los países, incluido el trato preferencial en los acuerdos comerciales al interior de la región, pero persiste la necesidad de avanzar respecto de la apertura de mercados que ofrece a sus socios, sobre todo a otros países en desarrollo y de la propia región.

Con la aplicación del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido y el consiguiente desmantelamiento del Acuerdo multifibras,[7] los sectores de textiles y vestido quedaron plenamente incorporados al marco multilateral del comercio de bienes en el GATT. Este cambio inquieta a países de la región con una oferta significativa en el sector. En particular, México, los países de Centroamérica y República Dominicana enfrentan grandes desafíos frente a la competencia china en el mercado estadounidense.

Un reclamo bastante generalizado entre los países en desarrollo es que en el sistema multilateral no se han reconocido lo suficiente las asimetrías en el nivel de desarrollo de los países, dada la persistencia de las dificultades de acceso y las distorsiones generadas por las subvenciones en mercados de interés, los costos de ajuste de su institucionalidad y la reducción de los espacios de política disponibles para favorecer la competitividad. Además, mientras los beneficios esperados en el sistema multilateral pueden producirse en el mediano y largo plazo, los esfuerzos de ajuste deben realizarse prontamente y con limitados recursos de distinta índole (véanse Laird, Fernández de Córdoba y Vanzetti, 2004; Fernández de Córdoba, Laird y Vanzetti, 2005b; y Fernández y Vanzetti, 2005).

Algunas de las dificultades para el acceso a los mercados del sector agrícola también se encuentran en los sectores industriales —por las crestas y el escalonamiento arancelario— y especialmente en los textiles y el vestido. Para mejorar estas condiciones de acceso, no basta entonces con la reducción arancelaria sino que hay que complementarla con el ajuste de un conjunto de instrumentos, tales como cuotas, estándares, subsidios y medidas contingentes (antidumping).[8] Por su parte, los costos de ajuste y los cambios en los espacios de política se derivaron sobre todo de las nuevas disciplinas en la Ronda Uruguay sobre subsidios industriales, inversiones, valoración aduanera y propiedad intelectual.[9] Además, valorando el aporte potencial de la liberalización de servicios o de la facilitación del comercio, los países en desarrollo muestran cierto resquemor por los esfuerzos que ello demanda en cuanto a ajustes de su institucionalidad. Por las razones expuestas, muchos países en desarrollo —algunos latinoamericanos— se han resistido a incluir nuevos temas propuestos por los países desarrollados, por ejemplo respecto de inversiones o políticas de competencia. De todo lo anterior deriva que la gran novedad de la Ronda de Doha es que levanta expectativas de concesiones más importantes por parte de los países del Norte, particularmente en agricultura, y en temas sensibles de su política hacia el sector; por lo mismo más difícil de lograr en términos de un resultado balanceado.

2. El inicio de una nueva ronda de negociaciones: la Ronda de Doha

La agenda negociadora y de trabajo establecida en la cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Doha en el 2001, contempla los problemas de acceso a los mercados, el perfeccionamiento de normas y, por último, materias que constituyen explícitamente las preocupaciones de los países en desarrollo. Algunas de ellas emanaban de los acuerdos de la propia Ronda Uruguay, mientras que otras surgieron del proceso de aplicación de estos acuerdos o se proponían dar respuesta a las nuevas condiciones de comercio. Como se observa en el cuadro II.2, en la Ronda de Doha había algunos temas con mandato negociador (columna 1) y otros para ser desarrollados en programas o grupos de trabajo (columna 2). El contenido más preciso de cada una de estas materias se presenta en la sección siguiente.

Estaba previsto que el proceso de negociaciones de la Ronda de Doha concluyera en el 2005, con una evaluación intermedia y la adopción de algunas resoluciones en la quinta Conferencia, celebrada en Cancún en septiembre del 2003. El desarrollo y conclusión de las negociaciones, con excepción del trabajo sobre solución de diferencias, se haría con el principio de "compromiso único" (*single*

[7] Acuerdo que regulaba desde mediados de los años setenta el comercio de textiles y vestidos mediante la aplicación de cuotas por parte de países importadores.

[8] Temas que en su mayoría se están negociando y que corresponden también a los acuerdos más cuestionados en el sistema de solución de controversias de la OMC (Davey, 2005).

[9] Véanse Finger y Schuler, 1999; y Finger, 2005. Véanse también Lengyel y Ventura, 2003, con relación a América Latina y el Caribe.

Cuadro II.2
CONTENIDO BÁSICO DE LA RONDA DE DOHA, EMANADO DE LA CUARTA CONFERENCIA MINISTERIAL DE LA OMC, 2001

Inicio/continuación de las negociaciones	Programas de trabajo (No representan negociación)
• Aplicación y trato especial y diferenciado • Agricultura • Servicios • Acceso a mercados para productos no agrícolas • Propiedad intelectual (y su relación con salud pública) • Normas de la OMC - medidas antidumping - subvenciones y medidas compensatorias - acuerdos comerciales regionales • Relación entre comercio y medio ambiente • Solución de diferencias	1. Potencial negociación de los "temas Singapur": • Inversiones • Política de competencia • Transparencia de las compras públicas • Facilitación del comercio 2. Continuación de trabajos sobre aspectos de la relación entre comercio y medio ambiente 3. Inicio de trabajos en tres temas de interés para los países en desarrollo:[a] • Pequeñas economías • Comercio, deuda y finanzas • Comercio y transferencia de tecnología

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Mundial del Comercio (OMC), "Declaración ministerial" (WT/MIN(01)/DEC/W/1), Doha, cuarta Conferencia Ministerial, 14 de noviembre del 2001.

[a] Los objetivos de estos grupos eran, respectivamente, propender a una mayor integración de las economías más vulnerables en el sistema multilateral; contribuir a solucionar el endeudamiento de los países de menor desarrollo y reforzar la coherencia entre las políticas comerciales y financieras internacionales, y aumentar la transferencia de tecnología a los países en desarrollo. Además, se planteaba el propósito de fortalecer la asistencia técnica y la formación de capacidad, así como el apoyo a los países menos adelantados.

undertaking). Sin embargo, los debates que siguieron a Doha y en particular el desarrollo de la quinta Conferencia alejaron el plazo objetivo, aunque de esta última emanó un borrador —el "texto Derbez"—, que ha sido un insumo importante para el trabajo siguiente y en el que se incorpora la preocupación por el algodón que habían manifestado los países menos adelantados (véanse OMC, 2003b, y CEPAL, 2004a, capítulo V). Entre las mayores dificultades para avanzar desde Doha se encontraban los trabajos sobre la reforma agrícola y los debates sobre el trato especial y diferenciado y los aspectos relacionados con los problemas de los países en desarrollo para aplicar los acuerdos de la OMC (aplicación). De hecho, prácticamente ninguno de los plazos establecidos se habían cumplido al arribar a Cancún. La quinta Conferencia heredó este clima de desacuerdo, agravado por los debates sobre los temas Singapur, altamente resistidos por los países en desarrollo.[10]

Con posterioridad a Cancún, el proceso estuvo marcado por desacuerdos que fueron en general zanjados en virtud de una decisión tomada el 1º de agosto del 2004. Si bien no existe una fecha establecida para concluir esta ronda, se ha previsto tentativamente el año 2006, lo que dependerá de los resultados que se logren en la próxima Conferencia Ministerial de la OMC, que se celebrará en Hong Kong (región administrativa especial de China), en diciembre del 2005.

B. Nueva etapa de la Ronda de Doha: temas de negociación, intereses y perspectivas

El 1º de agosto del 2004, en virtud de un paquete de acuerdos marco (el "paquete de julio"), el Consejo General de la OMC logra superar una dinámica de negociaciones con grandes dificultades y diferencias expresadas en Cancún (OMC, 2004a). Estas dificultades se concentraban básicamente en cuatro temas: subvenciones a la exportación en agricultura, temas técnicos y de trato especial y diferenciado en el acceso a los mercados para

[10] En diciembre del 2003 se aceptaba evaluar estos temas separadamente y explorar modalidades para dos de ellos: la facilitación del comercio y la transparencia de las compras gubernamentales. Al respecto, los países en desarrollo no aceptaron establecer un sistema multilateral a dos velocidades, según la propuesta de la UE.

los productos no agrícolas, los temas Singapur y una iniciativa sobre el algodón.[11]

En los meses que siguieron a Cancún destacan algunas iniciativas provenientes de países desarrollados.[12] En enero del 2004 Estados Unidos comunica las que a su juicio son las principales coordenadas y ejes de trabajo del proceso de negociación y del acceso a mercados y, en especial, ratifica que la agricultura es un asunto "esencial y catalizador". La UE reafirma un llamado de noviembre del 2003 que apelaba a una mayor flexibilidad y en mayo del 2004 propone planteamientos clave para la negociación agrícola, como la eliminación de las subvenciones a la exportación. A su vez, algunos grupos de países en desarrollo (como el G-20) mantuvieron un trabajo de coordinación desde que finalizara la quinta Conferencia, que alimentaron también el proceso. En síntesis, el trabajo resultó intenso, especialmente en torno a la negociación agrícola (OMC, 2004b).

En paralelo al trabajo desarrollado en la OMC, múltiples encuentros intergubernamentales de alto nivel dieron un gran impulso a estas negociaciones. Destacan dos reuniones celebradas en el mes de junio del 2004 en la región —la UNCTAD XI, que tuvo lugar en São Paulo, y la Reunión de ministros responsables del comercio de la APEC en Pucón, Chile—, además de la Reunión Ministerial de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), lo que confirma el trabajo multilateral como un proceso gradual de construcción de consensos.[13]

1. El "paquete de julio" del 2004: coordenadas y logros

En el paquete de julio se define un marco amplio para seguir negociando y se da impulso al proceso de trabajo en la OMC. Este marco remite a los compromisos de la Ronda de Doha y contiene orientaciones de negociación en torno a diversos temas, algunos con recomendaciones más detalladas y con lineamientos generales y la reafirmación del compromiso de seguir negociando (véase el cuadro II.3). También se prorroga el plazo de trabajo previsto en Doha, sin definir su término, y se confirma la siguiente Conferencia Ministerial, que se celebrará en Hong Kong (región administrativa especial de China), del 13 al 18 de diciembre del 2005.

Con el paquete de julio se confirmó un cambio de clima en las discusiones posteriores a Cancún, al adoptar algunas definiciones importantes: i) el inicio de negociaciones sobre la facilitación del comercio, el único

Cuadro II.3
COORDENADAS DEL "PAQUETE DE JULIO" DEL 2004

Temas con orientaciones detalladas de negociación	Orientaciones sobre desarrollo	Orientación general y compromiso de seguir negociando
• Agricultura y algodón (anexo A) • Acceso a mercados para productos no agrícolas (anexo B) • Servicios (anexo C) • Facilitación del comercio (anexo D)	• Principios • Trato especial y diferenciado • Asistencia técnica • Aplicación • Otras cuestiones • PMA	• Normas (incluye: antidumping, subvenciones, derechos compensatorios y acuerdos comerciales regionales) • Comercio y medio ambiente • Propiedad intelectual • Solución de diferencias

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Mundial del Comercio (OMC), "Programa de Trabajo de Doha. Decisión del Consejo General" (WT/L/579), 2 de agosto del 2004.

[11] La evaluación posterior a Cancún de diciembre del 2003 solo permitió despejar y reanudar la negociación a partir del 2004. El texto Derbez sería una referencia, aun sin contar con el apoyo de los países en desarrollo. Sobre el proceso, véanse Programa de Doha para el desarrollo en la OMC y los informes periódicos del Institute for Agriculture and Trade Policy (IATP) y el International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), entre otros.

[12] Véanse Zoellick, 2004, y Carta de Pascal Lamy y Franz Fischler (UE, 2004).

[13] En junio del 2004, la APEC plantea un enfoque ambicioso y flexible de acceso a los mercados en la agricultura, con reducciones significativas de la ayuda interna y la eliminación de las subvenciones a la exportación en una fecha determinada. En el acceso a los mercados para los productos no agrícolas, en tanto, se promovía la negociación sobre la base del texto Derbez (APEC, 2004a).

de los temas Singapur para el que se logró consenso; ii) el acuerdo para eliminar las subvenciones y medidas equivalentes a las exportaciones agrícolas, asegurar la disminución sustancial de la ayuda interna que distorsiona el comercio e incorporar las negociaciones sobre el algodón; iii) la orientación para liberalizar los bienes industriales sobre la base de aranceles consolidados, sin admitir nuevas categorías de países en desarrollo, pero confirmando la flexibilidad que requieren y la correspondiente asistencia técnica, y iv) la definición de nuevos plazos para algunas tareas, tales como solución de diferencias y ofertas de servicios, entre otras (véase el documento OMC, 2004c).

En la decisión se definen pocas fechas críticas respecto de las negociaciones en materia de agricultura y el acceso a los mercados para los productos no agrícolas y solo se plantean orientaciones generales para los servicios. En cuanto a desarrollo, se hacen pocas precisiones, se postergan las fechas de negociación contempladas para las tareas de aplicación y el trato especial y diferenciado y no se agregan tareas más explícitas a los grupos de trabajo de interés para los países en desarrollo.[14] Tampoco se entrega orientación a grupos o programas de trabajo en otros ámbitos, como los temas Singapur que no se van a negociar, tareas sobre comercio y medio ambiente, y algunos temas de propiedad intelectual.

2. El acceso a los mercados

Con el reinicio de las negociaciones en el año 2000 en materia de agricultura y servicios, previsto en la Ronda Uruguay, se planeaba prestar la debida atención a las necesidades y formación de capacidades de los países en desarrollo. En el caso de la agricultura, la tarea conllevaba también el tratamiento de las subvenciones otorgadas por los países desarrollados, como importante barrera de acceso al mercado en estos países.[15]

Una fase crítica dentro de las tareas de negociación de la Ronda de Doha era alcanzar un acuerdo respecto de las "modalidades" de liberalización.[16] En estas modalidades deben establecerse metas operacionales para las negociaciones, lo que para la liberalización de bienes supone una fórmula para determinar la reducción arancelaria, sus parámetros, la base de aplicación (momento de referencia), los plazos, la flexibilidad para los países en desarrollo, el tratamiento a los aranceles no consolidados y otras barreras. Precisamente ese conjunto de definiciones y sus tecnicismos son parte de la dificultad para avanzar hasta la fecha, si bien el problema de fondo seguiría siendo la voluntad política de los principales actores para llegar a resultados equilibrados para los miembros de la OMC.

a) Agricultura: tema prioritario para los países de la región

i) Condiciones generales y principales actores

De los tres sectores señalados, el principal interés de los países en desarrollo y de los países de la región radica en la agricultura, para el cual la Ronda Uruguay solo marcó el inicio de la reforma mediante tres pilares: acceso a los mercados, ayuda interna y competencia de las exportaciones.[17] A estos tres pilares, reafirmados en Doha, se suma la atención sobre las preocupaciones no comerciales relacionadas con el sector.

Como se ha indicado, la agricultura enfrenta mayores distorsiones que otros sectores en cuanto a nivel y complejidad de los aranceles y otras barreras de frontera —licencias, crestas arancelarias, estándares, cuotas y medidas contingentes—, así como en el nivel de subvenciones que los países desarrollados otorgan al sector (véanse FAO, 2005 y Contreras, 2005). Por otra parte, a diferencia de los bienes industriales, en este sector no existen subvenciones prohibidas sino solo el compromiso de disminuir algunas de ellas. Las distorsiones anotadas suelen presentarse concentradas en

14 Pequeñas economías; comercio, deuda y finanzas, y comercio y transferencia tecnológica.

15 Las ganancias producto de la liberalización agrícola serían mayores que las de los bienes no agrícolas, pero el mayor nivel de bienestar se alcanza con una liberalización amplia de ambos tipos de productos (Laird, Fernández de Córdoba y Vanzetti, 2004).

16 En Doha se había fijado el 31 de marzo del 2003 como plazo para acordar los nuevos compromisos agrícolas y ofertas iniciales en servicios. Transcurridos dos años desde esa fecha, no se había logrado cumplir la tarea.

17 En la OMC se consideran dentro de la agricultura los productos primarios e industrializados (básicamente los capítulos 1 a 24 del Sistema Armonizado, sin abarcar los de la pesca pero incluidas materias primas no alimenticias de origen agrícola). Véase una descripción sintética del acuerdo agrícola en la OMC, 2003a y CEPAL, 1995.

algunos productos de especial interés para los países en desarrollo, tales como lácteos, azúcar, carne y granos. Por ello, el propósito de estos países es avanzar en los tres pilares de la reforma, con cierta especificidad respecto de mayores oportunidades de acceso y flexibilidad para sus condiciones de desarrollo (OMC, 2004d).

Respecto del acceso a mercados y en el ámbito de la liberalización arancelaria, junto con mostrar un promedio arancelario bastante superior al de los bienes industriales, existen muchos instrumentos para el sector: aranceles específicos, estacionales, crestas arancelarias, escalonamiento, cuotas y otros. Aunque el promedio de aranceles aplicados en los principales mercados, Estados Unidos y Unión Europea, a la región es relativamente bajo (algunos con tratamiento preferencial), ejemplos de tasas máximas aplicadas por estos son del 350% (aplicado por Estados Unidos al tabaco) y del 52% en la Unión Europea. El promedio arancelario en Asia es mayor y con crestas arancelarias en China y Japón para varios productos de América Latina y el Caribe. Además, el sector enfrenta otras barreras no arancelarias, cuya discusión se plantea en ámbitos distintos al acuerdo agrícola, como medidas antidumping, licencias, estándares (y trazabilidad), indicaciones geográficas y otras.[18]

En cuanto a las subvenciones, en la Ronda Uruguay se definen básicamente dos categorías de ayuda en el sector: a las exportaciones y a la producción.[19] Estas últimas representan cerca del 90% de los gastos. A nivel global la Unión Europea concentra aproximadamente dos tercios de ambas ayudas, y es usuaria del 90% de las subvenciones a la exportación (Jank, Fuchsloch y Kutas, 2004: p. 31, cuadro 1-5).[20] En cuanto al apoyo interno, en el 2003 el bloque concentra un 47%, seguido por Japón (17%) y Estados Unidos (15%), si bien en términos relativos al valor de producción se ubica en primer lugar la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) (CEPAL, 2005).[21]

La OCDE elabora una medida que permite mostrar el grado de apoyo interno a los productores en el sector agrícola, denominada estimación de apoyo al productor (*producer support estimate-PSE)*.[22] Esta estimación, que representa en el 2004 cerca del 30% del valor de la producción agrícola, ha decrecido y cambiado en estructura en la mayoría de los países (OCDE, 2005b). Este indicador corresponde básicamente a la "caja ámbar" de la OMC, o Medida Global de la Ayuda Total (MGA), con algunas diferencias que hacen el primero un indicador de apoyo interno más exacto. En promedio, aproximadamente un tercio de las subvenciones específicas van hacia la categoría de "otros productos", y la parte remanente se distribuye de forma más o menos equivalente entre los cereales, la leche y las carnes, como se ilustra en el gráfico II.1.

Los productos señalados absorben la mayor proporción de la ayuda específica y algunos países de la región son exportadores netos de ellos, pese a que tienen que competir con productos similares altamente subsidiados. Varios de esos productos presentan también otro tipo de protección en la forma de otras subvenciones, altos aranceles, estándares y otras barreras no arancelarias.

---

18 Cabe tener presente que en varias controversias por antidumping, salvaguardias y obstáculos técnicos, entre otros, se han involucrado productos e instrumentos de este sector (Davey, 2005).

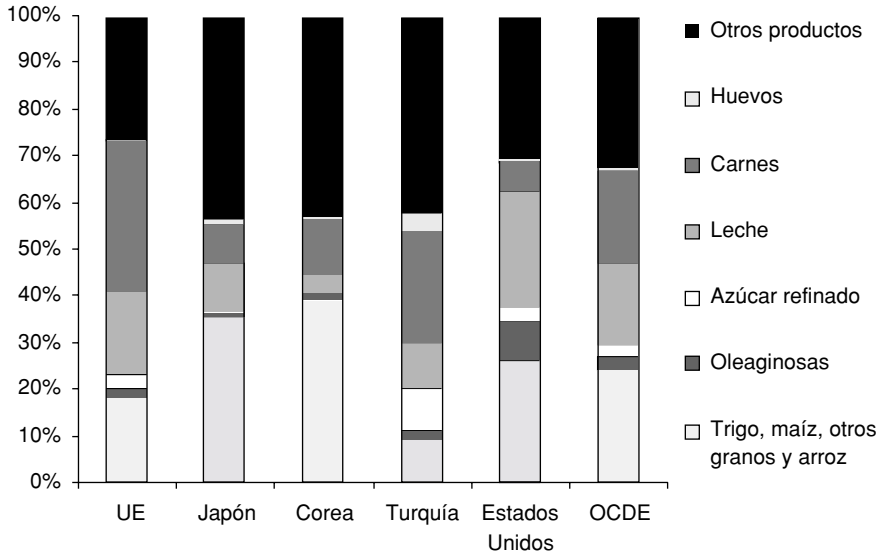
19 Las subvenciones a la producción —ayuda interna— y a las exportaciones debían reducirse. Entre las primeras, solo debían reducirse aquellas que tuvieran más incidencia en el comercio (caja ámbar) y solo se imponían disciplinas a las ayudas que provocaban menor distorsión (caja azul y caja verde). La caja ámbar es una medida de ayuda interna que, según se considera, distorsiona la producción y el comercio e incluye las medidas de sostenimiento de los precios o las subvenciones directamente relacionadas con el volumen de producción. Los compromisos de reducción se expresan en la "Medida Global de la Ayuda Total" (MGA). La caja azul es una caja ámbar "con condiciones" destinadas a reducir la distorsión, para lo que requiere que los agricultores limiten la producción. No existen límites para los gastos en subvenciones de este tipo. La caja verde contiene subvenciones que no deben distorsionar el comercio o, a lo sumo, hacerlo en grado mínimo; debe estar financiada con fondos públicos (sin que se cobren precios más altos a los consumidores) y no sostener los precios; suele abarcar programas no destinados a productos concretos, e incluye las ayudas directas a los ingresos de los agricultores "desvinculadas" de los niveles de producción o precios actuales. También incluye los programas de protección ambiental y desarrollo regional. Las subvenciones de caja verde están permitidas sin límite, siempre que cumplan los criterios relativos a políticas específicas (OMC, s/f). Actualmente, el grado de distorsión producido por diversos instrumentos es objeto de intenso debate conceptual (véase también FAO, 2005).

20 Según notificaciones del año 1998 de la OMC. Considerando el promedio 1995-1997, los productos con mayores tasas de subvenciones a la exportación, sobre el 100%, en el bloque eran: carne porcina, azúcar, arroz y manteca y grasa anhidra de leche (Nogués, 2004: p. 18, cuadro III.4).

21 Canadá y Estados Unidos ocupan un lugar importante también si se considera el gasto por productor.

22 El PSE mide el valor anual de las transferencias brutas de los consumidores y contribuyentes para el apoyo a productores agropecuarios y está dividido en dos grandes componentes: i) apoyo a nivel de precios, el más significativo, calculado sobre la base de la diferencia entre los precios internos al productor y los precios internacionales de referencia para los principales productos agrícolas, razón por la cual incluye el efecto de la política comercial, y ii) gastos presupuestarios, que incluyen transferencias a los productores basadas en niveles de producción y superficie plantada (o número de animales), utilización y restricciones de insumos, ingresos totales del predio y otros. En el PSE no se incluyen otros gastos en el sector agrícola como un todo (es decir no individualmente a productores), tales como los gastos en investigación agrícola o infraestructura.

Gráfico II.1
ESTRUCTURA DE LA ESTIMACIÓN DE APOYO AL PRODUCTOR (PSE) POR PRODUCTO EN PAÍSES SELECCIONADOS, PROMEDIO 2000-2003 [a]



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Panorama de la agricultura de América Latina y el Caribe", inédito, 2005.
[a] Los datos correspondientes al 2003 son estimativos.

Dado el elevado proteccionismo con que opera la agricultura en los principales países desarrollados, sus señales de apertura y flexibilidad son muy determinantes en la negociación sobre el sector. El Representante Comercial de los Estados Unidos, Embajador Robert Zoellick, en carta de enero del 2004, proponía una disminución significativa de diversas barreras, pero se consideraba clave la eliminación de las subvenciones a las exportaciones en una fecha determinada, instrumento de los que la UE es el principal usuario.[23] Una nota de la UE de mayo del 2004 fue otra gran señal, al indicar que todas las subvenciones a la exportación serían objeto de negociación con "paralelismo" de todas las formas de competencia exportadora.[24] La UE ha dado sistemáticamente un trato especial a su agricultura, en la óptica de la llamada multifuncionalidad del sector, también defendida por otros países agrupados en torno al Grupo de los Diez (G-10), que incluye a Japón, República de Corea y otros países desarrollados.

En postura contraria está el Grupo Cairns, grupo de exportadores agrícolas, que desde la Ronda Uruguay ha sido un enérgico impulsor de la reforma en el sector, a fin de asimilar sus disciplinas a aquellas que rigen para los bienes industriales. Los países en desarrollo en general, y el Grupo de los Veinte (G-20) en particular, en los últimos dos años han reclamado básicamente dos condiciones: i) mayores oportunidades de acceso al mercado para sus productos,[25] y ii) flexibilidad, mediante diferentes ritmos y niveles de compromisos de los países desarrollados y los países en desarrollo, preservando instrumentos como las salvaguardias agrícolas solo para estos últimos. En estas agrupaciones existe una demanda prioritaria de liberalización agrícola, pero con matices. El Grupo Cairns integrado por países desarrollados y en desarrollo mantiene posturas más fuertes derivadas de su carácter de exportadores agrícolas, mientras que el G-20, formado por países en desarrollo, incluye importadores netos en el sector, lo que modera su vocación aperturista.

---

23 Para Zoellick, un resultado ambicioso en el sector debe anteceder y es clave para el éxito de las negociaciones, atendiendo los tres pilares y, de un modo más discutible, los temas no comerciales.

24 El paralelismo se refiere a todas las formas de subvención a la exportación o medidas con efecto equivalente, como la subvención a créditos a exportadores, la ayuda alimentaria y la exportación de empresas comerciales del Estado, ámbitos en los que Estados Unidos y otros países desarrollados son bastante activos.

25 Proponen reducir o eliminar subvenciones, aplicar disciplinas para productos específicos y no solo promedios, establecer una menor progresividad, simplificar estructuras y tipos aplicados y reducir otras barreras.

La alta participación de varios países de la región en esta coordinación refleja la relevancia del sector para ella (véase el cuadro II.1).[26] Los países del Caribe, por su parte, se inscriben en un grupo amplio de países en desarrollo (Unión Africana/Estados de África, el Caribe y el Pacífico/países menos adelantados) y en el Grupo de los Treinta y Tres. Este último, formado por importadores agrícolas, incluidos China y otros países de la región, impulsa instrumentos específicos para atender las sensibilidades de los países en desarrollo en el sector.

Destaca además la participación de dos países en desarrollo —Brasil e India— en una nueva configuración para las negociaciones: el NG-5 (*Non-Group 5*), o FIP (*Five interested parties*), que integran además Estados Unidos, la Unión Europea y Australia y que fue determinante en las últimas etapas de negociación para alcanzar la decisión que dio origen al paquete de julio.

El alto nivel de tensión y expectativa en la agricultura también está presente en los casos de controversia llevados a la OMC, dado que varios casos por aplicación de medidas antidumping, de salvaguardias y medidas sanitarias y fitosanitarias, entre otros, han involucrado productos e instrumentos en el sector (Davey, 2005). Esto tendría incidencia en las actuales negociaciones y, con mayor razón, los resultados de las controversias por las subvenciones al azúcar y al algodón.[27] Respecto del algodón, se prevé un fortalecimiento de las posiciones negociadoras del G-20 y el Grupo Cairns, que empujaría las disciplinas a mayores niveles de compromisos de reducción y de disciplinas en materia de subvenciones y apoyo interno (Abraham, 2005).[28]

ii) El paquete de julio y la discusión actual

El paquete de julio del 2004 recoge las diversas visiones en un amplio marco orientador explicitado en su anexo A, del que emanan criterios generales y específicos de los tres pilares de la reforma. Como criterios generales destacan: i) un elemento de armonización mediante una fórmula estratificada, que representa mayores recortes en los niveles más altos de subvenciones o de aranceles; ii) recortes de subvenciones y aranceles sobre la base de niveles "consolidados"; iii) disposiciones de trato especial y diferenciado que deben incorporarse eficaz y significativamente en las modalidades;[29] iv) debida consideración de las preocupaciones no comerciales, y v) el propósito de dar mayor transparencia al sistema, mediante notificaciones y supervisión.

Respecto de cada uno de los tres pilares de la reforma agrícola —cuyos lineamientos figuran en el recuadro II.1—, existe un sinnúmero de variables por definir.[30] En las discusiones que siguieron a la decisión, quedó establecido un procedimiento de trabajo que estaría centrado en aspectos técnicos, en el entendido de que, en el 2005, el principal objetivo es alcanzar un acuerdo sobre las modalidades. Es fundamental que este acuerdo, especialmente en materia de acceso a los mercados, se alcance en la Conferencia que se celebrará en Hong Kong (región administrativa especial de China) a fines del 2005 para lograr la conclusión de la Ronda el año siguiente.

La conversión de aranceles específicos en equivalentes ad valórem era uno de los aspectos técnicos de mayor urgencia, requerido para negociar y aplicar la fórmula de reducción arancelaria. Este tema presentó dificultades hasta fines de abril del 2005, por las diferencias entre países exportadores e importadores, siendo claramente la UE y los países del G-10 los principales usuarios de aranceles específicos. En la reunión "miniministerial" de la OMC del 4 de mayo del 2005, adjunta a una reunión de la OCDE en París, 30 países lograron un acuerdo al respecto, que fue alcanzado preliminarmente por el NG-5 y debe aún ser confirmado por los restantes miembros de la OMC.

Los debates técnicos sobre la conversión de aranceles específicos en equivalentes ad valórem incluían método de cálculo, requisitos de datos y proceso de verificación del cálculo (OMC, 2004d y OMC, 2004e; ICTSD, 2005). El citado acuerdo establece que: i) los cálculos se harán sobre el valor unitario y luego el derecho específico —por unidad— se expresará como porcentaje de ese valor unitario; ii) el precio de referencia requerido para el cálculo del valor unitario se hará ponderando dos tipos de precios, internacional y de importación;[31] iii) el precio

[26] El sector representa algo más del 20% de las exportaciones de la región, más del 50% en algunas economías, y varios países alcanzan posiciones competitivas a nivel mundial.

[27] La documentación sobre las controversias está disponible en la OMC.

[28] Este caso reclamado por Brasil es el primero sin cláusula de paz, por el daño causado a sus productores, debido a la baja de los precios internacionales del producto derivada de los programas de apoyo de Estados Unidos. El panel determinó que varios instrumentos de tales programas no constituían apoyos permitidos (caja verde) ni formaban parte de los compromisos multilaterales de Estados Unidos. Las recomendaciones, por tanto, fueron ajustar o eliminar tales instrumentos.

[29] Incluidas negociaciones sobre el algodón que deben integrarse ambiciosa, rápida y específicamente.

[30] Agregan complejidad distintas visiones sobre temas de interés no acordados, tales como las iniciativas sectoriales, el impuesto diferenciado a las exportaciones y las indicaciones geográficas.

[31] Los primeros se alimentan de la base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) de las Naciones Unidas, con información a 6 dígitos; los de importación están contenidos en la Base Integrada de Datos (BID) de la OMC, con información más detallada.

Recuadro II.1
PRINCIPALES LINEAMIENTOS DE LA REFORMA AGRÍCOLA CONTENIDOS EN EL PAQUETE DE JULIO

Acceso a los mercados:

- Enfoque único de reducción arancelaria para países desarrollados y países en desarrollo que se aplicará mediante la fórmula diferenciada según los tramos arancelarios (bandas), con parámetros por negociar.
- Menores compromisos de liberalización para productos "sensibles", por definir, con una mejora sustancial de acceso a los mercados, que puede combinar contingentes y reducciones arancelarias.
- La posibilidad para los países en desarrollo de definir productos "especiales" con menores exigencias de liberalización, consideración especial a los productos tropicales y un mecanismo especial de salvaguardia.
- Otros elementos sujetos a negociación son la simplificación de los aranceles, la ampliación de contingentes para productos sensibles y el tratamiento respecto de la erosión de preferencias.

Ayuda interna:

- "Caja ámbar": un compromiso exigente de reducción global de ayuda, reducciones del nivel *de minimis* y topes para productos específicos.
- "Caja azul": límites a los pagos directos, con grados de libertad; apertura de nuevas posibilidades en esta caja y menores compromisos de los países en desarrollo, que se orientan a áreas de subsistencia o pobreza.
- "Caja verde": revisión de criterios, cabida a las preocupaciones no comerciales, más vigilancia y supervisión para asegurar que no se distorsiona el comercio y la producción (o solo en grado mínimo).

Competencia de exportaciones:

- Subvenciones a la exportación que habrán de eliminarse en fecha creíble, además de incluir y disciplinar medidas equivalentes ("paralelismo"): crédito a las exportaciones, empresas comerciales exportadoras del Estado y ayuda alimentaria.
- Explicitación y transparencia de todos los instrumentos.

Trato especial y diferenciado:

se encuentra integrado a las disposiciones y modalidades, mediante varias medidas a favor de los países en desarrollo, entre ellas:

- Plazos de transición y menores compromisos de recortes con distintos coeficientes en las fórmulas.
- Exenciones en compromisos de ayuda o en reducción *de minimis* con determinados fines.
- Instrumentos especiales en acceso a los mercados: productos "especiales", para atender necesidades de seguridad alimentaria o desarrollo rural, y un mecanismo especial de salvaguardia.
- Exenciones a los países menos adelantados, atención al problema de erosión de preferencias y trato del algodón, teniendo consideraciones de comercio y desarrollo.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Organización Mundial del Comercio (OMC), "Programa de Trabajo de Doha. Decisión del Consejo General" (WT/L/579), 2 de agosto del 2004.

internacional tendrá una ponderación mayor en el cálculo. Cabe hacer notar que al realizar la conversión según los precios internacionales —generalmente más bajos—, el arancel equivalente resulta un porcentaje más alto, por lo que debería tener mayor recorte (según la banda en que se ubique).[32] La UE y el G-10 pedían utilizar los precios de importación, a diferencia de Estados Unidos, el Grupo Cairns y el G-20, que optaban por los internacionales, por la razón indicada. En esos términos, el acuerdo fue mejor para estos últimos; sin embargo, hay otras materias relacionadas, como la secuencia del cálculo, que indicarían más bien un resultado balanceado entre los diversos intereses.

El carácter progresivo del acceso a los mercados que debe lograrse mediante una fórmula no lineal, que asegure recortes mayores que los niveles de arancel más altos, es también un tema complejo. Los países desarrollados defienden una fórmula mixta para el acceso a los mercados, con flexibilidad para las sensibilidades de los países en desarrollo, pero a la vez quieren que estos abran más sus propios mercados. Si bien la fórmula no lineal contribuiría a reducir el escalonamiento y las crestas, lo que interesa a los países en desarrollo, estos mismos países muestran aprensiones por los mayores recortes que representan, debido a sus mayores aranceles. En la Declaración ministerial del G-20, aprobada en Nueva Delhi el 19 de marzo del 2005, se reafirma que al ser el principal componente del acceso al mercado, la fórmula debería negociarse antes de atender los aspectos de flexibilidad.[33] También se subraya que debería contener progresividad, proporcionalidad y flexibilidad, con referencia, respectivamente, a recortes más amplios de aranceles más altos, a menores compromisos de reducción para los países en desarrollo y a la consideración de la naturaleza sensible de algunos productos, que asegure mejorar el acceso a los mercados para todos los productos. Por su parte, algunos países consideran que el resultado del debate sobre la fórmula se vinculará con el uso de productos sensibles, ya que estos estarían sujetos a una menor reducción arancelaria.

---

32 Los precios internacionales son diferentes de los de importación (nacionales), debido a la presencia de contingentes o preferencias.

33 A este grupo se acaba de sumar Uruguay. En esta reunión el G-20 estuvo acompañado de otros grupos de países en desarrollo. Véase http://www.agtradepolicy.org/output/resource/G20_delhi_declaration.pdf.

Los países en desarrollo también han llamado la atención sobre la erosión de preferencias que se produce con la rebaja generalizada de aranceles a los países beneficiarios de acceso preferencial a ciertos mercados (mediante el sistema generalizado de preferencias u otros arreglos). Al respecto, proponen una atención integral mediante incrementos del acceso a los mercados para productos de vital importancia para los países beneficiarios, una efectiva utilización de las preferencias existentes y apoyo adicional para atender sus restricciones de oferta, promover su diversificación y encarar el ajuste.

Con las nuevas categorías de instrumentos y productos incorporadas en el sector agrícola existen muchas combinaciones que reflejan la flexibilidad reclamada por los países en desarrollo, pero también se observan márgenes importantes para el trato especial de la agricultura por parte de los países desarrollados. De modo que el incremento real de acceso al mercado para los productos de interés para los países en desarrollo dependerá en buena medida también de los acuerdos que se alcancen respecto de los productos sensibles, los contingentes utilizados y la forma de administrarlos.

Respecto de las subvenciones, hay varios puntos de discusión; algunos cruzan las categorías de apoyo interno y competencia de las exportaciones, mientras otros son más específicos. Entre las cuestiones generales, una de las preocupaciones de los países en desarrollo es que el recorte se hará sobre las subvenciones consolidadas que se estiman muy superiores a las aplicadas (lo que se denomina "agua"), por lo que el efecto real de los recortes en los principales mercados no sería muy significativo. Asimismo, a pesar de los compromisos de notificación en la OMC, hay grandes carencias de información sobre estos instrumentos, que dificultan una mejor comprensión de la situación. Finalmente, a raíz de las recientes controversias en materia de productos del sector —azúcar y algodón—, se han cuestionado las políticas de los principales usuarios de estos instrumentos, a saber, Estados Unidos y la Unión Europea, otorgando nuevas señales para la negociación.

En materia de ayuda interna, prácticamente todos los instrumentos generan discusión, en especial por la posibilidad de transferir ayudas entre distintos compartimentos o cajas. En la óptica de los países en desarrollo exportadores, lo fundamental es garantizar recortes sustanciales en los apoyos internos ajustando el punto de partida, idealmente los niveles aplicados, ya que el esfuerzo negociador no tendría tanto sentido para cortar solo el agua de las subvenciones. Respecto de la caja ámbar, se debate si establecer las bandas de acuerdo con el volumen de apoyo, lo que afectaría más a la UE, Japón y Estados Unidos, o de acuerdo con la participación de la ayuda respecto del peso de la agricultura en el país, lo que apuntaría más a los países de la Asociación Europea de Libre Comercio. Probablemente las mayores aprensiones de los países en desarrollo se presentan respecto de la caja azul, sobre la que se debaten las ayudas que pueden incorporarse y la flexibilidad que persistiría. La ampliación de esta categoría —lo que algunos llaman "nueva caja azul"— se produce con ayudas que no requieren limitación de la producción.[34] También se espera disciplinar más la caja verde, como ayuda que no distorsiona el comercio, para atender las preocupaciones no comerciales y orientarla a las necesidades de los países en desarrollo. Esta propuesta, planteada en marzo del 2005 por el G-20, se suma a la necesidad de mantener los niveles *de minimis* para estos países, dados los volúmenes de ayuda prácticamente marginales otorgados por estos países al sector.

En lo que respecta a la competencia de las exportaciones, donde se habrían logrado mejores señales en la decisión de agosto del 2004, persisten algunas preocupaciones. Si bien es un avance el acuerdo de eliminar las subvenciones y medidas equivalentes, existen limitaciones de información para la negociación, especialmente de estas últimas.[35] La propuesta del G-20 es acotar a cinco años el período para la eliminación de estas subvenciones, junto a importantes esfuerzos por disciplinar aquellos componentes de distorsión de los instrumentos que no representan subsidio directo (créditos y otros).

En términos globales, es significativa la dificultad para precisar modalidades respecto de los tres pilares de la reforma agrícola en un contexto de grandes diferencias en la estructura de base, ya sea arancelaria o de subvenciones. Además, las orientaciones del paquete de julio han ampliado el espectro de instrumentos que pueden utilizarse en el sector, dando cuenta de diversas sensibilidades, lo cual complica su negociación y dificulta evaluar las ganancias reales que puedan obtenerse en términos de apertura y mejores condiciones de operación para sus mercados. A ello se suma que la flexibilidad y los plazos diferenciados para los países en desarrollo,

---

[34] Aunque no está claro que estas ayudas produzcan menos distorsión que la caja ámbar, requieren disciplinas más estrictas y centradas en ciertos productos para evitar las distorsiones e impedir traspasos entre cajas, o entre productos. Además, acotarlas al 5% de la producción puede ser un límite alto en las grandes economías.

[35] Este debate se produce en el contexto de la reinstauración de subvenciones a las exportaciones de trigo de la UE, aunque se encuentre dentro de los límites comprometidos.

también parte de la definición de modalidades, son elementos poco deseados por los países exportadores, los que piden acotar por tanto tales concesiones. Asimismo, las grandes economías, de quienes se esperan las mayores concesiones, han estado renuentes a dar señales de convergencia en las etapas más recientes de trabajo. Finalmente, no está claro si podrá considerarse además como otro elemento clave el acuerdo de no innovar (*stand-still)* durante este período de transición hacia la conclusión de la Ronda.

b) Otros sectores de negociación

Junto con el sector agrícola, las negociaciones de acceso a los mercados son muy importantes en los sectores industriales y de servicios.[36] A diferencia de la agricultura, la liberalización de estos sectores ha sido una prioridad de los países desarrollados. Mientras en los primeros el debate involucra básicamente barreras de frontera, en el sector de servicios la liberalización guarda estrecha relación con regulaciones y otras medidas internas.

i) Acceso al mercado de los productos no agrícolas

La protección del sector manufacturero ha sido un instrumento tradicional de política industrial, de modo que la liberalización del sector sigue siendo motivo de preocupación entre los países en desarrollo y más todavía cuando se han reducido otros espacios de política en el curso de las negociaciones multilaterales. Por otra parte, las exportaciones con creciente contenido de manufacturas de estos países también enfrentan barreras, tanto en otros países en desarrollo (comercio Sur-Sur) como en mercados de países desarrollados en sectores de interés por su intensidad de mano de obra o con mayor valor agregado.

El mandato de Doha sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas acogía las preocupaciones de los países en desarrollo, que, con excepción de las subvenciones, apuntan a objetivos similares a los de la agricultura:[37] i) menores barreras arancelarias en general y respecto del escalonamiento y las crestas arancelarias; ii) rebajas de las barreras no arancelarias, algunas de las cuales son objeto de negociación en otros ámbitos; iii) atención a la erosión de preferencias, y iv) espacios de política, flexibilidad para los compromisos de los países en desarrollo y que la reciprocidad no sea total.[38]

Las manufacturas enfrentan en términos globales una protección menor que el sector agrícola (véase el cuadro II.4), pero existen grandes disparidades entre países y sectores en términos de nivel promedio y grado de consolidación arancelarios, brecha entre aranceles aplicados y consolidados, crestas y escalonamiento arancelario, entre otros (véanse Laird, Cernat, Turrini, 2003; Fernández de Córdoba y Vanzetti, 2005).

La negociación del acceso a los mercados para los productos no agrícolas fue propuesta básicamente por los países desarrollados y de Asia desde los preparativos para Seattle. En el marco de la Ronda de Doha, Estados Unidos manifestaba que el acceso a los mercados para los bienes manufacturados debería apuntar a la total eliminación de aranceles, para luego encarar también las barreras no arancelarias y las negociaciones sectoriales (Zoellick, 2004). Sobre esta última materia, de la cual es un fuerte defensor, propone iniciar las negociaciones si existe un número suficiente de países interesados y que comercian en un sector (enfoque de "masa crítica"). La UE, por su parte, ha confirmado su apoyo al principio de que la reciprocidad no sea total, siempre que se operacionalice de acuerdo con la importancia de los países en desarrollo en el comercio mundial. Finalmente, los países en desarrollo se han interesado cada vez más en estas negociaciones, dado que sus exportaciones tienen una creciente participación de manufacturas.

En el anexo B del paquete de julio figuran las orientaciones para el acceso a los mercados para los productos no agrícolas, donde se indica que aún es preciso negociar para llegar a las modalidades precisas.[39] Estas incluyen una fórmula de desgravación, el tratamiento de los aranceles no consolidados, el componente de liberalización sectorial y la flexibilidad para los países en desarrollo. Las orientaciones para el sector contienen los siguientes elementos: i) una fórmula de desgravación no lineal para la rebaja arancelaria aplicada línea por

---

36 Véase una descripción sintética de los acuerdos para la liberalización de bienes y servicios de la Ronda Uruguay, GATT 1994 y Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) en OMC, 2003a.

37 En la OMC esta negociación se refiere a productos no incluidos en la agricultura y por tanto incluye también a productos forestales y pesqueros.

38 Existen diferentes definiciones de las barreras no arancelarias, pero en general son el conjunto de medidas no arancelarias y políticas de distorsión del comercio, que resultan muy relevantes en las negociaciones sobre estándares, antidumping, subvenciones y facilitación de comercio (Fernández de Córdoba y Vanzetti, 2005).

39 Esa falta de definiciones respondería a la disconformidad de los países en desarrollo con el resurgimiento del texto Derbez en el debate, lo que indujo a introducir un párrafo para otorgar un carácter menos determinante al anexo B de la decisión (Khor, 2004). Fernández de Córdoba y Vanzetti (2005) describen la evolución de esta negociación y simulan los resultados con diversos enfoques.

Cuadro II.4
ARANCELES CONSOLIDADOS Y APLICADOS, ALGUNOS PAÍSES
(En porcentajes)

Países	Arancel promedio simple					
	General		Agrícola		No agrícola	
	Consolidado (1)	Aplicado (2)	Consolidado (3)	Aplicado (4)	Consolidado (5)	Aplicado (6)
América Latina						
Argentina	31,9	12,7	32,6	12,0	31,8	12,9
Bolivia	40,0	9,4	40,0	10,0	40,0	9,3
Brasil	31,4	12,4	35,5	10,3	30,8	12,7
Colombia	42,9	12,2	91,9	16,1	35,4	11,6
Chile	25,1	6,0	26,0	6,0	25,0	5,9
Ecuador	21,7	11,9	25,5	14,7	21,1	11,5
México	34,9	18,0	35,1	24,5	34,9	17,1
Paraguay	33,5	10,8	33,2	10,1	33,6	10,9
Perú	30,1	10,2	30,8	13,6	30,0	9,7
Uruguay	31,7	13,3	33,9	12,0	31,3	13,5
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	36,8	12,7	55,7	14,8	33,9	12,4
Caribe						
Jamaica	49,8	7,2	97,4	15,7	42,5	5,9
Trinidad y Tabago	55,7	7,8	90,2	15,8	50,5	6,6
OCDE						
Canadá	5,1	3,9	3,5[b]	3,0[b]	5,3	4,0
Estados Unidos	3,6[b]	3,7[b]	...[c]	...[c]	3,2	3,3
Japón	2,9	3,1	6,9[b]	7,3[b]	2,3	2,5
Unión Europea	4,1	4,2	...[c]	5,9[b]	3,9	4,0
Asia						
China	10,0	10,4	15,8	16,2	9,1	9,5
República de Corea	15,9	11,2	52,9	41,6	10,1	6,7
India	49,8	29,1	114,5	37,4	34,3	27,9

Fuente: Elaborado en base del World Trade Report, 2005, OMC.
[a] Los antecedentes de aranceles para cada país corresponden a distintos años, según la disponibilidad de la información.
[b] Los promedios simples incluyen entre un 10% y un 40% de subpartidas con al menos un arancel específico.
[c] Datos no disponibles porque más del 40% de las subpartidas a seis dígitos contienen al menos un arancel específico.

línea, sin exclusiones y sobre la base de valores consolidados;[40] ii) un componente sectorial para la eliminación o armonización arancelaria, orientado a productos de interés exportador para los países en desarrollo; iii) flexibilidad para los países en desarrollo mediante mayores plazos y menor grado de recortes, pero con aumentos de la consolidación, y iv) necesidad de abordar la erosión de preferencias o el alto grado de dependencia de los ingresos arancelarios.

En términos generales, este mandato deja un amplio campo de decisiones sin aclarar porque, si bien la fórmula de desgravación definiría el ritmo de liberalización, el

[40] Propone un tratamiento para los aranceles no consolidados, con parámetros por definir, y posibilidades para las barreras no arancelarias. La decisión excluye a los países menos adelantados de la fórmula y de las iniciativas sectoriales pero les demanda mayor consolidación y plantea que los restantes países les otorguen mayor acceso libre dentro de un año.

resultado global deberá combinar, entre otras cosas, la eliminación sectorial, las excepciones de productos sensibles, el trato especial y diferenciado y el grado de consolidación. En efecto, hay incertidumbre sobre cuánto se resolverá con la presencia de crestas arancelarias en sectores de interés para los países en desarrollo.

Hasta julio del 2005, el desarrollo del trabajo se ha concentrado en modalidades y cuestiones técnicas como la conversión a equivalentes ad valórem de los aranceles específicos, el tratamiento de los aranceles no consolidados y la liberalización sectorial. Un ámbito de especial preocupación para los países en desarrollo es la cobertura de la consolidación sugerida y el límite al nivel de los aranceles no consolidados. Ambos tenderían a disminuir la holgura entre los aranceles consolidados y aplicados.[41] Los países en desarrollo tampoco comparten la idea de eliminar aranceles bajos, según lo propuesto por los países desarrollados, porque consideran aún relevante la protección que ello otorga. Algunos países en desarrollo también exigen una mayor liberalización Sur-Sur, considerando el nivel arancelario, el grado de consolidación y la brecha con los aranceles aplicados en estos mismos países, así como el interesante potencial de comercio que emerge, por ejemplo, entre Asia y América Latina.

La definición de una fórmula de rebaja arancelaria y las flexibilidades para los países en desarrollo, al igual que en agricultura, concentran parte importante del trabajo y allí se aprecian grandes divisiones entre los países desarrollados y los países en desarrollo.[42] La fórmula no lineal —la "suiza" en particular, propuesta por los países desarrollados— supondría mayores recortes entre los países en desarrollo porque presentan un mayor nivel de aranceles. El debate parece apuntar a un equilibrio entre distintos parámetros de la liberalización, como el grado de consolidación y la rebaja de aranceles, los plazos y las excepciones. Los países desarrollados proponen coeficientes diferenciados entre países en desarrollo y países desarrollados, pero se concentran solo en algunos de los parámetros señalados. Esta idea de flexibilidad acotada y condicionada no es bien recibida por los países en desarrollo, que además vinculan el avance en estas negociaciones con el desarrollo en agricultura.

Según propuestas recientes, los países de la región plantean esquemas alternativos. Una de ellas, presentada por Chile, Colombia y México, considera un conjunto de parámetros, con el objeto de ofrecer opciones a los países en desarrollo frente a sus sensibilidades, mediante una combinación que compense flexibilidades en un componente con mayor compromiso en uno o más de los restantes. Otra propuesta, presentada por Argentina, Brasil e India, considera que la armonización no sirve entre países de distinta estructura económica e industrial y con necesidades diversas. Por ello, diferencian los principios de que la reciprocidad no sea total, incorporados en la fórmula, con mayores coeficientes para países en desarrollo, y un trato especial y diferenciado, que otorgaría flexibilidad en la aplicación.[43] A estas propuestas se suma la reciente declaración de la APEC, emanada de la Reunión de ministros responsables del comercio, realizada en la República de Corea, el 2 y 3 de junio del 2005, en que se plantean modalidades para el acceso a los mercados para los productos no agrícolas "proporcionales a la agricultura", incluido el uso de la fórmula suiza, con coeficientes por definir. El valor de esta declaración es que sus miembros, países desarrollados y países en desarrollo, representan un porcentaje importante del comercio y entre ellos hay países en desarrollo que antes no habían apoyado explícitamente esta fórmula.[44]

Respecto del trabajo sobre la liberalización sectorial, resistido por los países en desarrollo, los principales dilemas giran en torno a la forma de liberalización y al grado de obligatoriedad que tendrían los compromisos al respecto. Hasta ahora las propuestas han surgido de países desarrollados sobre sectores de su propio interés, si bien algunos países en desarrollo también podrían proponer sectores de relevancia para sus exportaciones, como lo han hecho en agricultura. La experiencia a la

---

41 El arancel consolidado, de acuerdo con la definición de la OMC, es el compromiso de los miembros de la OMC de no aumentar un derecho de aduana por encima de un nivel convenido. Una vez que un país ha consolidado un derecho, no lo puede aumentar sin compensar a los países afectados. El problema que se encuentra en discusión, y que involucra fundamentalmente a los países en desarrollo, es cómo reducir la importante diferencia que existe actualmente entre el arancel consolidado y el arancel efectivamente aplicado, para otorgar mayor certeza en las condiciones de acceso al mercado.

42 La fórmula expresa la relación entre los aranceles de base o inicial (T0) y el arancel meta (T1), mediante algún coeficiente de conversión, del cual depende la profundidad de la rebaja. En su expresión más simple, la fórmula lineal es $T1 = a \times T0$, donde $(1-a)$ es el grado de reducción.

43 Los elementos considerados en la propuesta de Chile, Colombia y México son el porcentaje de aranceles consolidados, un coeficiente o profundidad del recorte arancelario mediante una fórmula no lineal, la exclusión de algunos productos de la fórmula y el período de aplicación. Argentina, Brasil e India, por su parte, incorporan además el nivel promedio de aranceles presentado por los países, consideran que el trato especial y diferenciado debe atenderse mediante plazos, rebajas inferiores a la fórmula y exclusión para algunas líneas arancelarias y proponen que el arancel no consolidado se defina en promedios y no línea por línea (OMC, 2005b y 2005c).

44 En la declaración, la APEC plantea consolidar todos los aranceles y considerarlos en la fórmula de la desgravación, así como adoptar el enfoque de masa crítica para las iniciativas sectoriales, las que serían de carácter voluntario.

fecha ha sido el Acuerdo sobre las tecnologías de la información de 1997, del cual se han marginado varios países en desarrollo, aunque su cobertura del comercio se aproxima al 100%.

Por otra parte, recientemente se ha generado algún debate entre los países en desarrollo a partir de propuestas sobre la erosión de preferencias en el acceso a los mercados para los productos no agrícolas y la vulnerabilidad, formuladas por países pequeños —incluidos del Caribe— o de menor desarrollo (países menos adelantados y de África, el Caribe y el Pacífico).[45] Atendiendo a los efectos sobre los productos de su interés exportador, otros países en desarrollo reconocen la necesidad de prestar atención a las economías receptoras de preferencias, sin establecer nuevas categorías de países.[46] Un elemento relacionado es el efecto de la liberalización sobre los ingresos fiscales y del comercio, tema que afecta especialmente a las economías pequeñas y abiertas, como las caribeñas.[47]

Si bien en estas negociaciones no existen grupos organizados de países en desarrollo como en agricultura, se estaría formando uno con países grandes y medianos —Argentina, Brasil, China, India y Sudáfrica— que se propone asumir un papel proactivo en la negociación de productos industriales.

ii) Liberalización de los servicios

Los servicios se fueron incorporando gradual pero completamente en la normativa multilateral a partir de la Ronda Uruguay, donde se definieron sus modos de prestación, mecanismos de apertura de mercados y trato nacional para el sector. Por ser una reforma inicial, igual que en agricultura, se preveía retomar negociaciones en torno al 2000 para profundizar la liberalización. Por otra parte, los principales avances en tareas comprometidas desde la Ronda Uruguay se han producido en sectores solicitados por países desarrollados, tales como servicios financieros y telecomunicaciones. Esto contrasta con el escaso avance en una mayor liberalización del movimiento de personas (modo 4), que ha sido la principal demanda de los países en desarrollo.

Tales países reconocen el papel del sector en la competitividad de sus economías y sus intereses apuntan a mejorar su inserción, tener una debida consideración de su condición de desarrollo —flexibilidad contemplada en la arquitectura del acuerdo y espacio para políticas nacionales— y reconocer su liberalización autónoma. Pero tienen claro que este esfuerzo debe estar acompañado de una regulación interna y, a juzgar por las ofertas presentadas, tienen también importantes requerimientos de asistencia técnica.

En Doha se confirma la tarea de continuar las negociaciones iniciadas en enero del 2000, pero el proceso siguiente y el clima de trabajo antes de Cancún no permitieron cumplir los plazos para las tareas de petición y oferta de acceso a los mercados.[48] Considerando que no todos los países han presentado sus ofertas iniciales, el plazo para la presentación de ofertas revisadas se ha ido postergando y los países desarrollados estiman que el sector se ha quedado atrás en el proceso. Estos mismos países subrayan el aporte fundamental del sector para el crecimiento y el desarrollo, por lo que llaman a mostrar apertura a los intereses de los países en desarrollo y a estar conscientes del apoyo que estos pueden necesitar para preparar sus ofertas y pedidos de acceso a los mercados. Por ello, desde antes del paquete de julio se había propuesto entablar consultas bilaterales francas con los miembros que no habían hecho ofertas para identificar los motivos y las necesidades más precisas de asistencia técnica.[49]

En el paquete de julio se reafirman las orientaciones de Doha y en su Anexo C se establecen lineamientos generales para seguir la negociación. Entre ellos, se define que en mayo del 2005 deberían estar presentadas las ofertas revisadas y se plantean algunos llamados que cabe subrayar:[50] i) mejorar la calidad de las ofertas, para alcanzar niveles progresivos de liberalización sin exclusiones; ii) otorgar atención especial a sectores de interés para los países en desarrollo, a la asistencia técnica y al modo 4 (movimiento de personas), y iii) hacer esfuerzos en el trabajo sobre reglamentación interna y normas. Estas últimas se refieren a las disciplinas sobre salvaguardias, contratación pública y subvenciones.

---

45 Véanse OMC, 2005d y 2005e.

46 El efecto final de creación y desviación del comercio derivado de la erosión de preferencias y las restricciones reales que estas sufren depende de las normas de origen exigidas, la capacidad de oferta de los países beneficiados y la condicionalidad impuesta por los países que las otorgan (Laird, Fernández de Córdoba y Vanzetti, 2004).

47 Los ingresos arancelarios de muchos países de la región ascienden a entre un 3% y un 10% de los ingresos fiscales. En Centroamérica y el Caribe se registran niveles más altos (32% en promedio, algunos más del 50%); sin embargo, el Mercosur tendría recortes mayores —del 15% al 51%— según distintas hipótesis planteadas, sin considerar la liberalización total (Fernández de Córdoba, Laird y Vanzetti, 2005b: cuadro 11 y cuadro A.5).

48 La perspectiva latinoamericana de este proceso puede verse en CEPAL, 2003, capítulo VII.

49 Entre las dificultades técnicas y políticas están los aspectos técnicos de la formulación de peticiones y ofertas, la necesidad de coordinación nacional para enfrentar este proceso, el efecto abrumador de la cantidad de peticiones, la desmotivación por los plazos no cumplidos y los resultados de Cancún.

50 Los países en desarrollo consideraban que esa fecha era solo indicativa (OMC, 2004c).

El trabajo hasta la fecha ha sido lento, tanto en el proceso de peticiones y ofertas como en las discusiones de temas transversales y de normas, lo que ha dado una señal de crisis en el proceso.[51] Este es un reclamo sobre todo de los países desarrollados y estuvo de manifiesto con fuerza en una reunión ministerial realizada en Kenya los primeros días de marzo.[52] Otro tema que ha estado en discusión es el modo 4, respecto del cual se han presentado algunas experiencias nacionales. Si bien hay ofertas de países desarrollados, no hay compromisos —excepto de la UE— de nueva liberalización. Según algunos países en desarrollo, estas ofertas se han amarrado a compromisos de presencia comercial, en relación con la IED (modo 3), es decir, movimiento de personas solo referido a transferencias al interior de empresas transnacionales (ICTSD-IISD, 2004).

Entre los temas transversales se encuentran la evaluación del comercio de servicios, disciplinas para la reglamentación interna y el crédito para la liberalización autónoma. Con aportes de la OCDE y la UNCTAD, se ha considerado la evaluación del comercio de servicios, atendiendo a sus obstáculos, sus efectos económicos y su relación con el proceso de IED. Sin embargo, persiste el problema de los datos estadísticos para encarar evaluaciones globales. Además, si bien existe un acuerdo alcanzado el año 2003 para reconocer la liberalización autónoma (como producto de procesos unilaterales de liberalización), no parece haber incidido en las ofertas y en ningún caso representa un derecho automático de reconocimiento.

Respecto del trabajo sobre normas y reglamentación interna, algunos países en desarrollo promueven su intensificación, puesto que estos temas deberían acompañar o anticipar el acceso a los mercados para definir el escenario en que se producirá la liberalización. La discusión sobre normas —salvaguardias, contratación pública y subvenciones— es relevante porque se relaciona con el espacio de políticas que interesa a estos países.

Por otra parte, los países en desarrollo estiman que el debate está pasando de tener una reconocida flexibilidad —característica del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, que incluye el enfoque de lista positiva— a un enfoque más exigente de los países desarrollados, que pondría mínimos a los compromisos (*benchmark)* (Strickner, 2005). De hecho, en las reuniones sectoriales más recientes de la OMC y en la reunión miniministerial de mayo del 2005 (OCDE, 2005a), aparte del énfasis en el plazo para las ofertas revisadas, los ministros participantes subrayan la necesidad de asegurar una masa crítica de ofertas con significado comercial.

3. La profundización de las reglas del comercio

El ámbito de las reglas fue una de las ampliaciones de la Ronda de Doha para perfeccionar, complementar o profundizar disciplinas de la Ronda Uruguay, a fin de entregar un marco más efectivo al comercio producto de la liberalización.[53] El sistema de reglas es del mayor interés para los países en desarrollo, en tanto puede ofrecer condiciones de comercio más predecibles y equitativas. Pero también plantea algunas exigencias a sus capacidades institucionales y puede imponer barreras de acceso a mercado menos transparentes (Short, 2001). Por otra parte, es necesario considerar que los acuerdos bilaterales o regionales también están profundizando los compromisos al respecto. Asimismo, algunos países en desarrollo han pedido operacionalizar la consideración del trato especial y diferenciado en la aplicación de varios de estos instrumentos, propósito más difícil que en el acceso a los mercados, y en especial en las medidas antidumping, como está previsto en los acuerdos.

En el paquete de julio se confirma solo en términos generales el propósito de seguir trabajando en este ámbito, a lo que se suman las negociaciones sobre facilitación del comercio. En una perspectiva amplia de la situación sobre las reglas, puede incorporarse también el Acuerdo sobre los aspectos de los derechos

---

51 Evaluación que se presentó en la reunión miniministerial de la OMC, que se celebró en París a inicios de mayo del 2005, como lo hiciera ver su Director General (OMC, 2005f), y en su último informe como Presidente del Comité de Negociaciones Comerciales al Consejo General de la OMC, de fecha 29 de julio del 2005 (OMC, 2005j).

52 En diciembre del 2004 faltaban ofertas de más de 30 miembros, sin incluir los países menos adelantados (OMC, 2004f). En marzo del 2005, solo la Unión Europea y Japón habían presentado sus ofertas revisadas. Como balance hasta julio del 2005, había 68 ofertas iniciales y 24 revisadas.

53 Esta tarea se complementa con algunos aspectos del funcionamiento de las reglas que debían revisarse en las negociaciones sobre la aplicación.

de propiedad intelectual relacionados con el comercio (Acuerdo sobre los ADPIC).[54] El objetivo para todas estas materias es que los diversos instrumentos no constituyan barreras innecesarias al comercio y exista una debida consideración de la flexibilidad necesaria para los países en desarrollo y sus objetivos de desarrollo.

a) Antidumping, subvenciones y medidas compensatorias

La mayor parte del trabajo del Grupo de Negociación sobre las Normas establecido en Doha en el 2001 se ha concentrado en el mecanismo de antidumping, mientras que los temas de subvenciones —incluida la pesca— no alcanzan aún un nivel muy alto de especificidad.[55] Esta área de trabajo ha sido una de las de mayor complejidad en materia de solución de controversias, lo que muestra la dificultad de los países para ajustarse a esas disposiciones (Davey, 2005). Al respecto, los casos más recientes sobre antidumping y sobre subvenciones en sectores de punta —Enmienda Byrd y Boeing-Airbus— han involucrado a grandes actores.

Los países en desarrollo y de la región en particular han sido objeto de la aplicación intensa de medidas antidumping, particularmente en productos básicos. Por ello consideran que estas negociaciones son muy importantes para su acceso a los mercados. Sin embargo, algunos de estos países también han sido usuarios habituales de este instrumento de defensa comercial. Varios de ellos han hecho propuestas para hacer más estrictas las disciplinas que regulan la investigación y aplicación, a fin de evitar el uso proteccionista de los derechos antidumping. Los "Amigos de las negociaciones antidumping", grupo conformado por países en desarrollo y países desarrollados y liderado por Japón, han sido los principales promotores en este sentido y autores del 30% de las propuestas.[56] Las negociaciones en este ámbito, propuestas desde los preparativos para Seattle 1999, han despertado escaso interés de Estados Unidos, país que muestra mayor preocupación y disposición a negociar solo sobre cuestiones de procedimiento y transparencia. Este país ha enfrentado varios casos de controversia, como el ya citado sobre la Enmienda Byrd y otros (Davey, 2005).

El balance y evaluación efectuados a inicios del 2005 por el grupo indica que la situación de las negociaciones no ha mejorado, lo que, sumado al incumplimiento de las resoluciones sobre la solución de controversias, deja en posición de riesgo un gran volumen de exportaciones (véase Davey, 2005). Por esta razón, el grupo define directrices de políticas que deberían considerarse en la negociación, en torno a seis objetivos: i) mitigar los efectos excesivos del antidumping, procurando su proporcionalidad; ii) mejorar las disciplinas para evitar el uso permanente del antidumping; iii) fortalecer garantías procesales y transparencia; iv) disminuir los costos para autoridades y declarantes en los procesos, en especial pequeños exportadores; v) finalizar en etapas tempranas investigaciones injustificadas e innecesarias a fin de minimizar daños irreparables, y vi) mejorar normas sustantivas relativas a dumping y daño para mejorar la previsibilidad y minimizar los costos de transacción (OMC, 2005g).

En cuanto a subvenciones (y medidas compensatorias), cuyo trabajo ha concitado menos propuestas, se han planteado ideas de flexibilización y el interés de los países en desarrollo por conservar sus espacios de política.[57] Mucho del trabajo se ha concentrado en las subvenciones a la pesca, cuyo eje del debate se ha desplazado desde la necesidad de contar con disciplinas específicas hacia la naturaleza y amplitud de tales disciplinas. Estas tareas se realizan en coordinación con las que desarrolla el órgano sobre comercio y medio ambiente.

En las negociaciones sobre subvenciones a la pesca existen básicamente dos visiones, representadas por el grupo de países Amigos de los peces, por un lado, y países como Japón y la República de Corea, por otro.[58] Estos últimos han ido aceptando paulatinamente la idea de mayores disciplinas, pero solo con lista positiva, esto es, acordar normas estrictas en ámbitos acotados. En cambio, los países del grupo de amigos e impulsores de este tema en la agenda proponen un "enfoque amplio" de lista negativa para disciplinar estas subvenciones, es decir, prohibirlos todos y negociar excepciones

---

54 Sin olvidar que la liberalización del comercio de servicios también tiene un componente importante de normas.

55 En este grupo se abordan los acuerdos sobre antidumping, subvenciones y medidas compensatorias y acuerdos regionales.

56 El conjunto de las casi 100 propuestas, recibidas en este tema hasta febrero del 2005, proviene del citado grupo, de Estados Unidos y de Canadá. El grupo, integrado por alrededor de 20 países, incluye también países como República de Corea y Canadá, y cinco latinoamericanos (véase el cuadro II.1).

57 Desde el año 2000, según lo establecido en la Ronda Uruguay, todas las subvenciones no agrícolas pasaron a ser recurribles, mientras que para los agrícolas esto ocurre el 2003, con el vencimiento de la "cláusula de paz". En Doha se arribó a un acuerdo para extender la aplicación de ciertas subvenciones a la exportación en países sujetos a criterios determinados.

58 El grupo Amigos de los peces está constituido por alrededor de 10 países desarrollados y en desarrollo, entre ellos Estados Unidos y Nueva Zelandia, y cuatro latinoamericanos (véase el cuadro II.1).

(véase por ejemplo, OMC, 2004g). Algunos países en desarrollo —Brasil entre ellos— agregan la necesidad del trato especial y diferenciado y otros llaman a considerar también la necesidad de espacios de política y la preocupación por la pesca artesanal (ICTSD-IISD, 2004).

b) Propiedad intelectual

En materia de propiedad intelectual, las tareas negociadoras establecidas en Doha se remiten a indicaciones geográficas y a desarrollar algunos aspectos de la relación entre el Acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública dispuestos en el mandato ad hoc (OMC, 2001c). Asimismo, hay un amplio campo de trabajo en cuanto a la aplicación y la relación del acuerdo con el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la protección del conocimiento tradicional y la transferencia de tecnología. Este último tema se ha tratado además en un nuevo grupo específico creado en Doha, y es de gran interés para los países en desarrollo.

La percepción de los países en desarrollo es que el ADPIC ha sido uno de los acuerdos más onerosos de la Ronda Uruguay en cuanto a su aplicación (Finger y Schuler, 1999) y gran parte de su demanda se concentra en ampliar su flexibilidad. Una propuesta en este sentido, que fue sancionada en Doha, se expresó en el ámbito de la salud pública, donde ha destacado la participación de Brasil en coordinación con la India y otros países. En esta materia han sido muy debatidos el contenido sustantivo y la forma jurídica que debería tener una enmienda al ADPIC, que apunta a facilitar el acceso a medicamentos a países con insuficiente capacidad productiva.[59] La última recomendación es que esta enmienda, prevista para junio del 2004, debería concluirse a fines de marzo del 2005, objetivo que no fue alcanzado.

La negociación sobre el establecimiento de un sistema multilateral de notificación y registro de indicaciones geográficas para vinos y bebidas espirituosas se ha concentrado en evaluar los efectos jurídicos del registro y la participación en el sistema. También se examina si las propuestas modificarían el equilibrio de derechos y obligaciones en el ADPIC. En este ámbito, el interés de los países en desarrollo se ha puesto sobre la voluntariedad del registro y la preocupación por los costos de participar en el sistema multilateral, como ha ocurrido con otros instrumentos del ADPIC. Por su parte, el trabajo sobre extensión de la protección de las indicaciones geográficas a otros productos, especialmente requerido por la UE, se ha incorporado en las tareas de aplicación según el paquete de julio (véase la sección B.4). Este tema, resistido por los países en desarrollo, se encuentra además preliminarmente contemplado en el trabajo sobre agricultura.

c) Facilitación del comercio

La facilitación del comercio tiene el propósito de agilizar los movimientos, los despachos de aduana y la circulación de mercancías. Esta área, junto a otros aspectos normativos contemplados entre los temas Singapur, había quedado como un asunto de negociación potencial dentro de los mandatos de Doha. Los temas Singapur fueron propuestos por los países desarrollados, básicamente la UE, y los trabajos preparatorios se remontan a 1997, tras crearse grupos ad hoc por mandato de la Conferencia de la cual toman su denominación (véase Izam, 2001). La negociación sobre facilitación del comercio ha sido impulsada en los últimos años por el "Grupo Colorado", que propone disciplinas claras y vinculantes en la materia.[60] El APEC también ha tenido un papel destacado en la promoción de este tema y ha aportado experiencias al respecto, en especial subrayando su importancia para la competitividad de las pymes.

La facilitación del comercio fue el único de los temas Singapur que los países en desarrollo estuvieron dispuestos a incorporar en las negociaciones, si bien sus propuestas apuntaban a que quedara fuera del compromiso único o al margen de la aplicación del sistema de solución de diferencias. El tema concita interés en tales países porque reconocen su potencial contribución a la competitividad,[61] pero al mismo tiempo les preocupan los compromisos que puede generar y la necesidad de recursos y asistencia técnica para implementarlos.

En el paquete de julio se recogen varias de las preocupaciones de los países en desarrollo y se confirman las orientaciones de Doha para que las negociaciones apunten a aclarar y mejorar aspectos relacionados con la circulación de mercancías. Ello queda consignado en el Anexo D de la decisión,[62] en el que se recomienda

---

59 Se trata de la aplicación del párrafo 6 de la Declaración, según se determinó en una decisión del Consejo General del 30 agosto del 2003 (OMC, 2003c).

60 Integrado por cerca de 15 países, incluidos Japón, Estados Unidos, la UE y cuatro países de América Latina y el Caribe (véase el cuadro II.1).

61 Las estimaciones sobre los costos de procedimientos de frontera pueden alcanzar entre un 2% y un 15% del valor de los bienes comerciados (OCDE, 2003).

62 En una nota se deja abierto el formato final, eventualmente no vinculante (UNCTAD, 2004b, p. 22).

examinar los siguientes artículos del GATT de 1994: V: libertad de tránsito; VIII: derechos y formalidades respecto a importaciones y exportaciones, y X: publicación y aplicación de reglamentación comercial. Asimismo, la decisión indica que las negociaciones deberían establecer disposiciones para la cooperación efectiva entre autoridades pertinentes. Prevé que el principio de trato especial y diferenciado debe ir más allá de los plazos, que los compromisos en esta esfera estén de acuerdo con la capacidad de los países y que el apoyo de los países desarrollados en cuanto a la asistencia técnica y la formación de capacidad debe establecerse no solo para la aplicación sino también para el proceso de negociación.[63]

En las primeras fases de trabajo se estableció un grupo de negociación sobre facilitación del comercio —en octubre del 2004— que inicialmente debatió sobre los objetivos del acuerdo, las disposiciones de trato especial y diferenciado, la función de los organismos internacionales, la cooperación entre aduanas, el costo de implementación para los países en desarrollo, los requerimientos de cooperación técnica y la consideración de los países sin litoral. Al respecto, cabe anotar que algunos países de la región, como Bolivia y Paraguay, han asignado un gran valor a este tema. A medida que el trabajo de negociaciones ha avanzado, va quedando de manifiesto el contraste de las visiones entre países desarrollados y países en desarrollo respecto al carácter vinculante de los compromisos en el tema y a los enfoques de tratamiento y condicionalidad de recursos disponibles.

4. Aspectos transversales e institucionales

Los temas presentados en esta sección forman parte de la agenda negociadora de la Ronda de Doha e impactan al conjunto de acuerdos que forman parte de la OMC. Estos responden además a desafíos de más largo plazo del sistema multilateral, tales como la vigencia del principio de nación más favorecida, la incorporación de la dimensión del desarrollo y la gobernabilidad del sistema (Sutherland y otros, 2004). Se incluyen entre estos temas de negociación el trabajo sobre desarrollo, solución de controversias, acuerdos regionales y medio ambiente.

a) Desarrollo

La incorporación de la dimensión del desarrollo en la normativa ha sido un tema complejo en la OMC, donde se debate persistentemente sobre la utilidad de instrumentos del trato especial y diferenciado, como los plazos, y también los enfoques que podrían adoptarse para responder mejor a las necesidades de desarrollo. Dada la preocupación por las asimetrías en cuanto al nivel de desarrollo existentes entre los miembros del sistema multilateral, en Doha se establecieron dos tareas negociadoras: una relativa a la aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay y otra sobre el trato especial y diferenciado. En este último tema se propone reforzar las disposiciones existentes a fin de hacerlas más precisas, eficaces y operativas.[64] Respecto de la aplicación, se establecen tareas de negociación y estudio en materias correspondientes a varios acuerdos de la Ronda Uruguay.[65] Ambas tareas se complementan con programas de trabajo en temas de interés para los países en desarrollo —pequeñas economías; comercio, deuda y finanzas, y transferencia de tecnología—, así como con disposiciones para reforzar la asistencia técnica, la creación de capacidad y la acción respecto de los países menos adelantados.

Las tareas sobre desarrollo evolucionaron muy poco desde Cancún, puesto que la agenda se concentró en la agricultura, el acceso a los mercados para los productos no agrícolas, los temas Singapur y el algodón. El paquete

63 Surgen nuevos enfoques sobre cooperación, como una materia integralmente incorporada en los acuerdos y vinculada a las propias estrategias de desarrollo, respecto de lo cual el ejercicio del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en su Programa de Cooperación Hemisférica (PCH) es una referencia. También lo es el tratamiento que la cooperación tiene en acuerdos más acotados, como los Acuerdos de Asociación Económica de la UE y en países de Asia (Aoki, 2004).

64 Estas disposiciones se orientan básicamente a los siguientes objetivos: el aumento de oportunidades comerciales, la salvaguardia de los intereses de los países en desarrollo, la flexibilidad y los plazos para el cumplimiento de compromisos por parte de estos países (véase CEPAL, 2004a, capítulo V).

65 En virtud de una decisión emanada de Doha sobre cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación, se establecen cerca de 40 tareas respecto de 12 materias de distintos acuerdos, relacionadas en gran medida con la especificidad de los países en desarrollo (OMC: 2001b y CEPAL, 2003, capítulo VII).

de julio confirmó las diversas líneas de trabajo en los temas de desarrollo y entregó algunas orientaciones sobre principios y parámetros del proceso. En la decisión también se resolvió que no habría nuevas categorizaciones de países en desarrollo, aunque ello reaparece de algún modo en los debates siguientes, impulsado básicamente por los países desarrollados.[66] Por otra parte, se prorrogó hasta julio del 2005 el plazo para que los órganos correspondientes entreguen sus recomendaciones sobre trato especial y diferenciado y aplicación.[67]

b) Solución de controversias

La importancia de las disposiciones sobre solución de controversias en el sistema multilateral de comercio reside en hacer vinculantes los compromisos adquiridos por los países miembros respecto de los acuerdos, lo que otorga seguridad y previsibilidad al sistema. El Entendimiento sobre Solución de Diferencias acordado en la Ronda Uruguay y sobre el cual se ha operado desde la creación de la OMC ha tenido un uso intensivo (330 casos, más de 350 reclamantes, desde 1995 hasta mayo del 2005).[68] La tarea de Doha, confirmada en el paquete de julio, apuntaba a mejorar y aclarar dicho Entendimiento.

Como se sabe, el Entendimiento define procedimientos para enfrentar las controversias de modo ordenado y por la vía multilateral, en un proceso de cuatro fases: consultas, paneles, apelación e implementación. Su revisión, prevista según la Ronda Uruguay para 1999, debía arribar a mejoras de funcionamiento, y hasta ahora han surgido muchas propuestas. Entre ellas, la revisión de las etapas para acelerar los procedimientos, la consideración del trato especial y diferenciado en el proceso, la reconfiguración de grupos o paneles especiales, la secuencia de los procedimientos aplicables cuando no se han cumplido las resoluciones y la transparencia externa (o de acceso al público) (OMC, 2003b).

La negociación sobre solución de controversias era el único tema cuyo mandato en Doha quedaba fuera del "compromiso único", para arribar a decisiones antes que el conjunto de negociaciones, originalmente mayo del 2003. Pero la tarea de las negociaciones se ha retrasado en los dos últimos años, a pesar de los recientes casos de gran impacto respecto de productos y países. Esto concita un gran interés en todos los países, y en especial en los países en desarrollo, puesto que además de los costos que deben enfrentar para participar de un reclamo, han sufrido el retraso en la implementación de decisiones. Efectivamente, los resultados de la operación del sistema han sido relativamente buenos, pero existen acuerdos con mayores problemas y demoras en la resolución e implementación de casos, especialmente por parte de los países desarrollados (Davey, 2005).[69] Entre esos acuerdos se encuentran las subvenciones, los estándares sanitarios y la defensa comercial (antidumping), varios de los cuales se han presentado en el sector agrícola. Por otra parte, algunas controversias sobre salvaguardias han terminado implementándose en las etapas finales de aplicación de la medida, con lo que esta alcanza su propósito proteccionista antes de ser removida.

Algunas de las decisiones más recientes refuerzan el interés negociador, pues se refieren a políticas emblemáticas de los países desarrollados, tales como subvenciones agrícolas en los casos del azúcar en la UE y algodón en Estados Unidos. Por su parte, Sutherland y otros (2004) indican que la solución de controversias ha sido un medio para desarrollar algunos temas, en respuesta a la lentitud de las negociaciones multilaterales y la dificultad creciente que representa el sistema de decisiones por consenso.

c) Los acuerdos regionales

La compatibilidad de los acuerdos regionales —y otros acuerdos preferenciales— con el sistema multilateral está regulada por algunas disposiciones en la OMC, a saber, el artículo XXIV del GATT, la cláusula de habilitación y el artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (OMC, 1995). El objetivo de estas normas es que los acuerdos regionales estimulen el comercio entre sus socios, procurando minimizar la

---

66 Según una propuesta reciente de 22 países —predominantemente de la región— en el marco del trabajo sobre pequeñas economías, se adopta un enfoque con el fin de evitar la formación de nuevas categorías. Análogo al tratamiento de algunos temas de aplicación y trato especial y diferenciado, los proponentes esperan que en la sexta Conferencia se adopten decisiones concretas frente a las demandas de estas economías (OMC, 2005h).

67 El Comité de Comercio y Desarrollo ha hecho propuestas para agilizar la discusión (OMC, 2005i).

68 Solo un 25% de ellos llega a abordarse en los paneles de la OMC, lo que revela la importancia de las fases previas para arribar a soluciones mutuamente acordadas. Los países de la región también han usado intensamente el sistema, en especial los exportadores más grandes y diversificados (Brasil y México), y han presentado propuestas para la negociación en curso (véase CEPAL, 2003, capítulo VIII). A la fecha, la región aparece en 83 de los 357 reclamantes, básicamente en casos de antidumping y subvenciones, licencias y salvaguardias, 31 de los cuales han tenido carácter intrarregional.

69 Cerca del 40% de los 61 casos analizados por Davey (2005) se han retrasado más de 4 meses; de ellos, la mitad aún se encuentra en proceso. La duración de los procesos ha sido de 32 meses, lo que supera por ocho meses el promedio esperado.

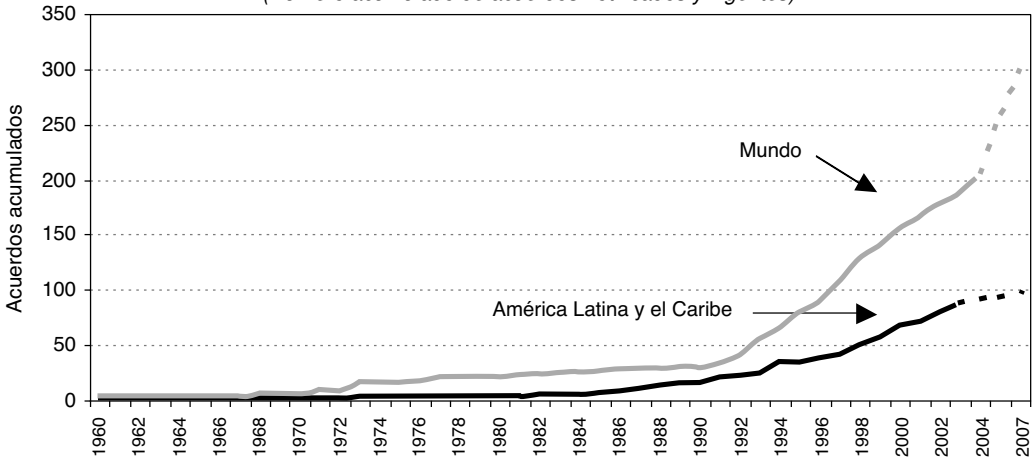
discriminación respecto de terceros países. Para ello es preciso que los acuerdos abarquen lo "esencial" del comercio, idea no bien definida y por tanto sujeta a discusión. El sistema multilateral también estimula la transparencia en la operación de los acuerdos y dispone de un mecanismo de supervisión —el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales— que ha visto dificultado su desarrollo.

La gran importancia del tema, que acompaña la proliferación de acuerdos regionales en los últimos años, y la región es un ejemplo al respecto, se expresa en una amplia bibliografía reciente (véase el gráfico II.2).[70] En el informe preparado para la OMC se examinan las implicancias que tienen los acuerdos, como excepciones del principio de nación más favorecida (Sutherland y otros, 2004, capítulo II). Al igual que lo planteado respecto de la solución de controversias, los acuerdos regionales parecieran ser una respuesta a dificultades institucionales del sistema multilateral —como la lentitud y dificultad en la toma de decisiones— que podrían provocar la fragmentación del sistema. Asimismo, para los países en desarrollo la conformación de acuerdos regionales ha respondido muchas veces a la necesidad de abordar las asimetrías del sistema multilateral y, por tanto, como alternativa para enfrentar sus preocupaciones de desarrollo.

La Ronda de Doha contempla negociaciones encaminadas a aclarar y mejorar las disciplinas y procedimientos aplicados a los acuerdos regionales y su dimensión de desarrollo. Esta tarea se ubicaba dentro del trabajo del grupo negociador de normas y fue confirmada en el paquete de julio. El proceso reviste gran complejidad por el crecimiento del número de acuerdos firmados o en vías de negociación y por la amplitud de la temática incorporada. La existencia de normas en estos acuerdos, y sobre todo en el ámbito de las políticas detrás de las fronteras (*behind the border),* dificulta más la evaluación de sus efectos sobre terceras partes. En este sentido, se plantean especiales desafíos con temas como las normas de origen, las subvenciones, los servicios y las normas antidumping.

La tarea de negociación se desarrolla en torno a dos dimensiones: los temas de procedimiento y transparencia y las cuestiones sistémicas, o de disciplinas sustantivas. Hasta ahora hay gran cantidad de propuestas en temas menos contenciosos, cuyos objetivos son profundizar la transparencia y el requisito de notificaciones y revitalizar la función del Comité de Acuerdos Comerciales Regionales.[71] Estos elementos revelan también un mayor interés en el escrutinio de estos acuerdos. Solo en segundo término se han abordado las cuestiones sistémicas y de cobertura de los acuerdos regionales, así como su dimensión del desarrollo.[72]

Gráfico II.2
DINAMISMO DE LOS ACUERDOS COMERCIALES REGIONALES [a]
(Número acumulado de acuerdos notificados y vigentes)



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

[a] Incluye acuerdos notificados en virtud del artículo XXIV del GATT (comercio en bienes), el artículo V del GATS (comercio en servicios) y la cláusula de habilitación (integración regional entre los países en desarrollo).

70 Banco Mundial, 2004; APEC, 2004b; CEPAL, 2004b; UNCTAD, 2004a; Sutherland y otros, 2004.

71 Las propuestas se refieren a los procedimientos de notificación a la OMC, la capacidad de los países en desarrollo de responder a los requerimientos de información y la revisión de los acuerdos Sur-Sur, entre otros temas.

72 Se plantea así la necesidad de definir qué es "sustancialmente todo el comercio" (grado de cobertura en el acuerdo) y los plazos de desgravación, así como la evaluación del carácter restrictivo y discriminatorio de algunas políticas, tales como salvaguardias, antidumping y otras.

d) Comercio y medio ambiente

Al finalizar la Ronda Uruguay, la OMC inició un trabajo formal sobre la relación entre comercio y medio ambiente, con la creación de un órgano ad hoc, el Comité de Comercio y Medio Ambiente, en que se desarrolla un amplio debate, de algún modo de carácter Norte-Sur. Los países desarrollados, aunque con prioridades diferentes, enfrentaron una fuerte reticencia de los países en desarrollo para incorporar el tema en las negociaciones, porque estos últimos temían una intención proteccionista en las propuestas que vinculan la dimensión ambiental al comercio. Recién en Doha se alcanzó un mandato negociador, que apuntaba básicamente a una mejor coordinación entre la OMC y los órganos relacionados con los acuerdos sobre medio ambiente y entre sus respectivas normas, así como a la liberalización de los bienes y servicios ecológicos. Además se estableció el compromiso de continuar trabajos orientados a atender la dimensión ambiental del acceso a los mercados y de la propiedad intelectual, así como abordar el ecoetiquetado con fines medioambientales.

Las tareas sobre los bienes y servicios ecológicos registran avances satisfactorios y un tono más concreto, si bien siguen los exámenes sobre listas de bienes ambientales y persisten los debates respecto de los enfoques para su definición. Existe, asimismo, respaldo para entablar negociaciones afines en el contexto del acceso a los mercados para los productos no agrícolas para los bienes ambientales y del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios respecto de los servicios.

C. Balance del nuevo marco y proceso de negociaciones

1. ¿Reorientación de la agenda Doha? Una mirada de conjunto

Según lo indicado en la primera parte del capítulo, se han generado expectativas en torno a la Ronda de Doha respecto de las concesiones que deberían hacer los países industrializados, particularmente en el ámbito de la liberalización agrícola. Esto a su vez impone dificultades al proceso global de negociación, si bien la evolución de los casos de controversia recientes podría contribuir con su reforma. El lento avance de las negociaciones puede inducir a tales litigios aunque diversos agentes han manifestado que preferirían el desarrollo de las primeras. Por su parte, a pesar de la centralidad de los temas negociados actualmente (entre ellos las subvenciones agrícolas), se requiere una perspectiva más amplia para evaluar los potenciales resultados de este proceso. En primer lugar, existen interdependencias entre los diversos temas en negociación, por ejemplo, respecto del avance en agricultura y el acceso a los mercados para los productos no agrícolas, y en segundo lugar algunos instrumentos generales (como las medidas contingentes y otras reglas) también inciden sobre las distorsiones de mercado en el sector agrícola.

En el paquete de julio del 2004 se confirmó la agenda establecida en Doha, arribando a decisiones que se esperaban en Cancún 2003. Sus aportes se refieren especialmente al ámbito agrícola, así como a restablecer el clima y proceso negociador interrumpido en Cancún, resguardando con ello la credibilidad de la OMC.

En los temas de desarrollo es donde se entregan menos orientaciones. Quedan también interrogantes respecto de varios programas de trabajo, particularmente en los temas Singapur que no se negociarán, así como en algunos temas de interés para los países en desarrollo. Al examinar las principales dimensiones sobre las que avanza el sistema multilateral —acceso a los mercados, reglas y otros temas institucionales— a partir del paquete de julio, se obtiene un balance mixto de resultados que vale la pena explicitar.

- Acceso a los mercados en agricultura, acceso a los mercados para los productos no agrícolas y servicios: si bien se definen mayores coordenadas, su desarrollo depende fundamentalmente de los acuerdos sobre "modalidades", lo que a su vez supone un intenso trabajo técnico de gran complejidad. Ello pudo apreciarse respecto de la conversión de aranceles específicos a ad valórem. Por otra parte, se incorporan instrumentos que otorgan más flexibilidad a los

países desarrollados y los países en desarrollo, pero también más complejidad a las negociaciones.

- Reglas es un ámbito al que se incorporó un tema importante —la facilitación del comercio— pero en el que se descuidaron orientaciones más precisas sobre antidumping y subvenciones. En materia de los ADPIC, solo se revisan los plazos y no parecen recogerse iniciativas de los países en desarrollo respecto de la distribución de los beneficios. No está de más recalcar la incidencia de estos temas en las condiciones de competitividad. En ello se presenta una paradoja, por la necesidad que tienen los países en desarrollo de las reglas, pero su reticencia a avanzar en estos temas, debido a los costos que entrañan (Short, 2001).
- Los temas transversales-institucionales muestran un avance en cuanto a la incorporación del algodón dentro de los temas de desarrollo, pero no en cuanto a su orientación sobre los restantes trabajos (en particular sobre aplicación, que es uno de los más retrasados). Respecto de la solución de controversias, no hay señales u orientaciones más precisas, aunque la realidad de la operación del sistema es muy dinámica y podría impulsar la negociación. Análogamente, si bien no hay mayores orientaciones para el trabajo de los acuerdos regionales, su propia intensificación puede impulsar las discusiones.

En una reciente reunión "miniministerial" celebrada en Dalian (China), el 12 y 13 de julio del 2005, se demostró que, con la convicción de la necesidad de concluir las negociaciones a fines del 2006, se abrían expectativas respecto del Consejo General que debía reunirse a fines de ese mismo mes.[73] Sin embargo, las conversaciones que siguieron sembraron dudas al respecto por falta de señales de los grandes actores, precisamente en el tema eje de este proceso negociador —agricultura—, el que define a su vez el ritmo en otras materias. En la evaluación del Presidente del Comité de Negociaciones Comerciales presentada ante el citado Consejo en vísperas de su reunión se señalan expresamente algunas urgencias en diversas materias en una ruta de trabajo hasta la Conferencia Ministerial y se propone hacer un balance antes de mediados de octubre de este año (OMC, 2005j).

En el Consejo General del 29 de julio del 2005 se esperaba alcanzar progresos importantes —una primera aproximación— para abordar la sexta Conferencia en diciembre en Hong Kong (región administrativa especial de China), donde se prevé lograr acuerdos sobre "modalidades" de acceso a mercados, como factor crítico de avance del proceso negociador. Sin embargo, según información preliminar de la prensa reciente, tales progresos no se alcanzaron, como ya podía desprenderse de la evaluación mencionada, donde se indicaba además que no solo se requieren cambios de ritmos, "sino también de actitud y enfoque" (OMC, 2005j, p. 18). Si ello ocurriese, se ven mayores posibilidades para que en el año 2006 pudiera concluirse la Ronda de Doha. Es probable que estos resultados también dependan de que se avance más al retorno de vacaciones en el Norte en algunos temas de desarrollo (trato especial y diferenciado, aplicación), así como de que se alcancen metas y plazos en servicios y acceso a los mercados para los productos no agrícolas, en equilibrio con los avances en materia agrícola, antidumping y otras normas.

2. Articulación de actores y el papel de América Latina y el Caribe

El mapa de actores en las negociaciones multilaterales ha estado en permanente movimiento en función de diversos factores, entre ellos, las condiciones y dinámica del propio comercio, el desarrollo del sistema en cuanto a cobertura de temas y profundidad y la evolución mostrada por los participantes —cada vez más países en desarrollo—, así como sus percepciones respecto de los resultados. En torno a Cancún predominaron las configuraciones que reflejaban en particular las condiciones de los países en desarrollo, entre ellos claramente el G-20.[74] Después de Cancún, en cambio, ha surgido un nuevo tipo de configuración que cruza las categorías anteriores. Es la articulación de un número reducido de miembros de la OMC, en general grandes economías del mundo

[73] Esta reunión se suma a las realizadas en Davos (Suiza) a fines de enero, Mombasa (Kenya) a inicios de marzo, París (Francia) a inicios de mayo (al alero de la reunión de la OCDE) y Jeju (República de Corea) en junio (al alero de la reunión de la APEC). En todas se ha destacado el carácter de urgente, especialmente a fines de abril, cuando el Director General de la OMC evaluaba los riesgos de crisis en la negociación.

[74] Hasta Doha, los grupos giraban en torno a intereses temáticos compartidos —el Grupo Cairns, los Amigos de las negociaciones antidumping, el G-10, entre otros—, los que parecían erradicar la segmentación Norte-Sur. Estos grupos coexisten con nuevas organizaciones y adquieren protagonismo variable en cada contexto (véanse el cuadro II.1 y GAO, 2005, Apéndice VI).

desarrollado y en desarrollo, con intereses distintos respecto de un tema (por ejemplo la agricultura).[75]

Este proceso también se ha desarrollado en otras instancias de discusión y cooperación que operan en ámbitos comunes con la OMC. La celebración de la XI Conferencia de la UNCTAD en São Paulo, en junio del 2004, dio espacio a varios temas discutidos en la OMC y contribuyó a la coordinación de grupos como el SGPC y el NG-5 (UNCTAD, 2004b).[76] Los miembros del APEC, por su parte, en su declaración de junio del 2004, fueron enfáticos en otorgar un sentido de urgencia al sistema multilateral y definir líneas prioritarias, teniendo en cuenta el desarrollo.[77] Estos impulsos se produjeron cerca del momento en que los miembros de la OMC debían definir el modo de reactivar las negociaciones. En lo que va del año 2005, se han apreciado aportes también muy relevantes de esas instancias para destrabar o contribuir con cuestiones críticas en agricultura y acceso a mercados para productos no agrícolas.

Por otra parte, dados el menor crecimiento mundial y la activación de señales proteccionistas en las grandes economías —de las que dan cuenta algunas controversias recientes—, se observan condiciones más complejas para las tareas pendientes antes de la sexta Conferencia. También inciden en estas condiciones el liderazgo y cooperación que puedan establecer estas economías —Unión Europea y Estados Unidos—, cuyas principales autoridades comerciales han sufrido cambios después del paquete de julio (GAO, 2005). Asimismo, cabe destacar que la participación de Estados Unidos, la UE y Japón en el sistema multilateral desde Cancún se produce junto con una intensificación de sus negociaciones y acuerdos con grupos o países de varias regiones, incluida América Latina. Estas negociaciones inciden en las del nivel multilateral. Además, mediante ellas, los países desarrollados pretenden profundizar las disciplinas de evolución más lenta en el marco multilateral (por ejemplo, temas Singapur y propiedad intelectual), cuya funcionalidad para los objetivos de desarrollo no es tan clara para los países en desarrollo.

Dentro de la conformación de grupos que se establece en torno a intereses negociadores, lo más nítido es la presencia creciente de los países en desarrollo, que ascienden a más de 100 de los 148 miembros actuales de la OMC, y la coordinación más intensa de sus visiones y propuestas. Luego de su significativa participación en Cancún, sus propuestas tuvieron eco en los resultados observados, sobre todo en el curso tomado por los temas Singapur y la mayor atención a las cuestiones de funcionamiento y representación de intereses en el sistema. Ello contrasta con la participación de estos países en la Ronda Uruguay, que había sido más bien reactiva a las propuestas de los países desarrollados. Es claro que los países en desarrollo, y en particular de América Latina y el Caribe, han adquirido experiencia negociadora en la última década y por ello su participación ahora más activa revela el interés por aprovechar las oportunidades que se generan con el menor costo de ajuste posible.

América Latina y el Caribe se ha convertido en un actor de relevancia —y de cierto liderazgo— entre los países en desarrollo. Sin embargo, hay diferencias estructurales y de política entre los países que dificultan posturas consensuadas en el conjunto de los temas. En efecto, debido a las diferencias de tamaño económico, de estructura productiva y comercial, de política comercial y estrategia de desarrollo, resulta complejo lograr un accionar unificado en todos los ámbitos de la negociación. Eso explica la ausencia de una propuesta "regional" en Doha y la gestación de un espacio de alianzas de geometría variable entre los países de la región. El desafío es trabajar consolidando aquellas franjas de convergencia, permitiendo el despliegue de matices en los demás temas, sin afectar la cohesión en los temas centrales, principalmente en agricultura y trato especial y diferenciado.

En este sentido, destacan los siguientes ejes del accionar de América Latina y el Caribe: i) profundizar y hacer más efectiva la apertura de mercados para sus exportaciones (en especial las agrícolas), incluida una apertura significativa en el comercio Sur-Sur; ii) conservar los espacios de políticas para el desarrollo,[78] operacionalizar el trato especial y diferenciado previsto en los acuerdos de la Ronda Uruguay y prestar atención especial a economías pequeñas y vulnerables —receptoras de preferencias— sin nuevas categorías de países; iii) mejorar disciplinas como el antidumping, para disminuir la arbitrariedad en el acceso a los principales mercados; iv) avanzar en la liberalización de servicios respecto del movimiento de personas (modo 4), y v) desarrollar aspectos

---

75 El NG-5 representaría este tipo de conformación, como también el proyecto de países en desarrollo en el acceso a los mercados para los productos no agrícolas.

76 En la UNCTAD XI, los países en desarrollo hicieron un relanzamiento del Sistema Global de Preferencias Comerciales para profundizar su comercio, iniciando su tercera ronda de negociaciones, en el contexto de un comercio Sur-Sur en expansión.

77 El peso de la APEC deriva de contar con grandes economías y de un trabajo que sistemáticamente se concentra en temas fundamentales del debate multilateral. La reciente reunión de junio del 2005 de este Foro también ha tenido a la Ronda de Doha como eje importante de trabajo.

78 Por ejemplo, la región tuvo un papel importante en el debate sobre el ADPIC y la salud pública.

institucionales y de participación que aseguren transparencia e inclusividad, temas planteados sobre todo por los países del Caribe.

Sus demandas se han reiterado en diversas reuniones, en especial sobre agricultura, donde han sido particularmente proactivos, en propuestas dentro de los grupos G-20 y Cairns.[79] Con posterioridad a Cancún ha aumentado el protagonismo de los países de la región en propuestas sobre temas específicos que van más allá de la negociación agrícola y con un carácter menos reactivo que lo observado en etapas previas (por ejemplo, en el acceso a los mercados para los productos no agrícolas, la relevancia de normas y antidumping, propiedad intelectual). Por su parte, los resultados obtenidos en casos emblemáticos de controversias recientes, donde han tenido un papel protagónico, reafirman la incidencia que estos países tienen sobre la evolución del sistema multilateral.

Por último, en esta situación se hace más urgente formular estrategias de inserción con fines de desarrollo. Por ello, los países de la región también muestran una conciencia creciente sobre la necesidad de complementar los acuerdos comerciales con políticas internas, lo que se ha denominado "agenda interna", que incluye aspectos de competitividad, infraestructura, innovación tecnológica y modernización de las pymes.

Bibliografía

Abraham, Gloria (2005), "Evolución de las negociaciones sobre agricultura en la OMC: de la Agenda de Doha hasta el acuerdo de 31 de julio del 2004", documento presentado en la Reunión regional sobre temas relevantes para América Latina y el Caribe de las negociaciones comerciales en la OMC, Caracas, Sistema Económico Latinoamericano (SELA), 6 al 8 de junio.

Aoki, Maki (2004), "New issues in FTAs: the case of economic partnership agreements between Japan and ASEAN countries", documento presentado a la reunión del Consorcio de Centro de Estudios de APEC, Viña del Mar, 26 al 29 de mayo.

APEC (Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico) (2004a), "Ministerial statement on Doha Development Agenda (DDA) negotiation", Meeting of APEC Ministers responsible for trade" [en línea] Pucón, 4 y 5 de junio <http://www.apec.org/apec/ministerial_statements/ sectoral_ministerial/trade/2004_trade/dda_negotiations.html>.

___ (2004b), "2004 APEC Economic Outlook" [en línea] <http://www.apec.org>.

Banco Mundial (2004), *Global Economic Prospects 2005: Trade, Regionalism, and Development*, Washington, D.C., noviembre.

Bridges Weekly Trade News Digest (s/f) [en línea] <http://www.ictsd.org/weekly/index.htm>.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005), "Panorama de la agricultura de América Latina y el Caribe", inédito.

___ (2004a), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, *2001-2002* (LC/G.2221-P), Santiago de Chile, mayo.

___ (2004b), "Bilateralism and regionalism in the aftermath of Cancún: re-establishing the primacy of multilateralism", Round Table of Executive Secretaries of the United Nations Regional Commissions at UNCTAD XI, São Paulo, 15 de junio.

___ (2003), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, *2001-2002*, (LC/G.2189-P/E), Santiago de Chile, enero.

___ (1995), *El acuerdo agrícola y sus implicaciones para América Latina en el acceso a mercados* (LC/R.1586), Santiago de Chile, noviembre.

Contreras, José María (2005), "La eliminación del los subsidios a las exportaciones agrícolas: implicaciones para México", *Comercio Exterior*, vol. 55, Nº 2, México, D.F., febrero.

Davey, William (2005), "Implementation in WTO dispute settlement: an introduction to the problems and posible solutions", *RIETI Discusión Paper series*, Nº 05-E-013 [en línea] marzo <http://www.rieti.go.jp/en/index.html>.

FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2005), "Taller regional de Clarificación sobre negociaciones comerciales en agricultura – América Latina", Santiago de Chile [en línea] 30 y 31 de marzo <http://www.rlc.fao.org/prior/comagric/cncm.htm>.

Fernández de Córdoba, Santiago y David Vanzetti (2005), "Now what? Searching for a solution to the WTO industrial tariff negotiations", inédito.

Fernández de Córdoba, Santiago, Sam Laird y David Vanzetti (2005a), "Blend it like Backham. Trying to read the ball in the WTO negotiations on industrial tariff", *Journal of World Trade*, vol. 38, Nº 5.

[79] Esto se aprecia claramente en la reunión miniministerial de Kenya. En los grupos en que estos países participan, en especial G-20 y G-33, se ha promovido además un debate entre ellos y con otros países en desarrollo —enfoque de abajo hacia arriba— para hacer más inclusivo y transparente el proceso, como se indica en la Declaración de marzo del G-20.

—— (2005b), "Smoke and mirrors: making sense of the WTO industrial tariff negotiations", *Policy Issues in International Trade and Commodities Study Series*, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Finger, Michael (2005), "The future of the WTO: addressing institucional challenges in the new millennium", informe del Consejo Consultivo presentado al Director General de la Organización Mundial del Comercio Supachai Panitchpakdi, San Antonio, Texas, Trinity University.

Finger, Michael y Philip Schuler (1999), "Implementation of Uruguay Round commitments: the development challenge", documento presentado en la Conferencia de la OMC/Banco Mundial sobre los Países en Desarrollo en la Ronda del Milenio, Ginebra, 20 y 21 de septiembre.

GAO (Government Accountability Office) (2005), "World Trade Organization. Global trade talks back on track, but considerable work needed to fulfill ambitious objectives", *Report to the Chairman, Committee on Finance, U.S. Senate, and to the Chairman, Committee on Ways and Means, House of Representatives*, Washington, D.C., mayo.

Hertel, Thomas y Will Martin (2000), "Liberalising agriculture and manufactures in a Millenium Round: implications for developing countries", *The World Economy*, vol. 23, Nº 4, abril, Blackwell Publishers Ltd.

IATP (Institute for Agriculture and Trade Policy) (s/f), "Geneva update" sitio oficial [en línea] <http://www.iatp.org/>.

ICTSD (Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible) (2005), "Agriculture negotiations at the WTO. The July Package and beyond", *Quarterly Intelligence Report*, Nº 12, abril.

ICTSD-IISD (Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible/Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible) (2004), "Developments since the Cancún Ministerial Conference", vol. 3 [en línea] diciembre <http://www.ictsd.org/pubs/dohabriefings/index.htm>.

Izam, Miguel (2001), "Facilitación del comercio: un concepto urgente para un tema recurrente", *serie Comercio internacional*, Nº 19 (LC/L.1680-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.01.II.G.218.

Jank, M.S., I. Fuchsloch y G. Kutas (2004), "Agricultural liberalization in multilateral and regional negotiations", *Agricultural Trade Liberalization. Policies and implications for Latin America*, cap. 1, S.M. Jank. (ed.), Washington, D.C., Inter-American Development Bank/ Johns Hopkins University Press.

Khor, Martín (2004), "Países en desarrollo pierden terreno en "paquete de julio", *Revista del Sur*, Nº 157-158, noviembre-diciembre.

Laird, Sam (2002), "Market access issues and the WTO: an overview", *Development, Trade, and the WTO: A Handbook*, Bernard Hoekman, Mattoo Aadiya and Phillip English (eds.), Washington, D.C., Banco Mundial.

Laird, Sam, Santiago Fernández de Córdoba y David Vanzetti (2004), "Market access proposals for non-agricultural products", *CREDIT Research Paper*, Nº 03/08, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Laird, Sam, Lucian Cernat y Alessandro Turrini (2003), *Back to Basics: Market Access Issues in the Doha Agenda*, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

Lamy, Pascal (2004), "The emergence of collective preferences in international trade: implications for regulating globalization", inédito.

LATN (Latin American Trade Network) (s/f), "Newsletter" sitio oficial [en línea] <http://www.latn.org.ar>.

Lengyel, Miguel y Vivianne Ventura (eds.) (2003), *Trade policy reforms in Latin America. Multilateral Rules and Domestic Institutions*, Palgrave, Macmillan.

Nogués, Julio (2004), "Los exportadores agropecuarios en un mundo proteccionista: revisión e implicancias de políticas de las barreras contra el Mercosur", documento de trabajo, Nº 16, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

OCDE (2005a), "OECD Ministerial Council Meeting, 3-4 May 2005, Chair's Summary" [en línea] <http://www.oecd.org/document/>.

—— (2005b), *Agricultural policies in OECD countries: Monitoring and evaluation 2005. Highlights*.

—— (2003), "Trade facilitation: the benefit of simpler more transparent border procedures", *Policy Brief. OECD Observer* [en línea] agosto <http://www.oecd.org/dataoecd/35/50/8920454.pdf>.

OMC (Organización Mundial del Comercio) (s/f), "Negociaciones sobre la agricultura: información general. La ayuda interna en la agricultura: los compartimentos" [en línea] <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/agboxes_s.htm>.

—— (2005a), "La relación entre el Acuerdo sobre los ADPIC y el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) y la protección de los conocimientos tradicionales. Elementos de la obligación de divulgar las pruebas de la distribución de los beneficios conforme al régimen nacional pertinente" (IP/C/W/442), 18 de marzo.

—— (2005b), "Acceso a los mercados para los productos no agrícolas. Comunicación de Chile, Colombia y México" (TN/MA/W/50), 24 de febrero.

—— (2005c), "Acceso a los mercados para los productos no agrícolas. Comunicación presentada por la Argentina, el Brasil y la India al Grupo de Negociación sobre el Acceso a los Mercados para los productos no agrícolas" (TN/MA/W/54), 15 de abril.

—— (2005d), "Acceso a los mercados para los productos no agrícolas. Trato de las preferencias no recíprocas para África" (TN/MA/W/49), 21 de febrero.

—— (2005e), "Acceso a los mercados para los productos no agrícolas. Comunicación de Benin en nombre del Grupo de Estados ACP" (TN/MA/W/53), 11 de marzo.

—— (2005f), "Supachai hace un llamamiento para imprimir mayor urgencia a las negociaciones comerciales", Noticias

OMC [en línea] 4 de mayo <http://www.wto.org/spanish/news_s/ news05_s/news05_s.htm>.
___ (2005g), "Declaración de altos funcionarios. Comunicación del Brasil; Chile; Colombia; Costa Rica; Hong Kong (región administrativa especial de China), China; Israel; el Japón; México; Noruega; la República de Corea; Singapur; Suiza; Tailandia; el Territorio Aduanero Distinto de Taiwán, Penghu, Kinmen y Matsu; y Turquía (TN/RL/W/171), 15 de febrero.
___ (2005h), "Comité de comercio y desarrollo en sesión específica. Programa de trabajo sobre las pequeñas economías. Un enfoque para formular respuestas a los problemas relacionados con el comercio de las pequeñas economías" (WT/COMTD/SE/W/13.Rev.1), 27 de mayo.
___ (2005i), "Comité de comercio y desarrollo en sesión extraordinaria. Informe del Presidente, Sr. Faizel Ismail (Sudáfrica), al Comité de negociaciones comerciales" (TN/CTD/11), 14 de febrero.
___ (2005j), "Informe del Presidente del Comité de negociaciones comerciales al Consejo General" (TN/C/5), 28 de julio.
___ (2004a), "Programa de Trabajo de Doha. Decisión adoptada por el Consejo General", (WT/L/579), 2 de agosto.
___ (2004b), "Informe a la reunión del Comité de negociaciones comerciales" (TN/C/M/13), 30 de junio.
___ (2004c), "Consejo General. Acta de la reunión" (WT/GC/M/87), 27 de julio y 1º de agosto.
___ (2004d), "Negociaciones sobre la agricultura. Cuestiones examinadas y situación actual" [en línea] <http://www.wto.org>.
___ (2004e), "Comité de agricultura en sesión extraordinaria. Cálculo de equivalentes ad valórem (EAV): requisitos en materia de datos y disponibilidad de información. Nota de la Secretaría" (TN/AG/S/11), 15 de noviembre.
___ (2004f), "Comité de negociaciones comerciales. Acta de la reunión celebrada en el Centro William Rappard el 12 de octubre del 2004" (TN/C/M/14), 2 de noviembre.
___ (2004g), "Grupo de negociación sobre las normas. Subvenciones a la pesca. Comunicación de la Argentina, Chile, el Ecuador, Filipinas, Nueva Zelandia y el Perú" (TN/RL/W/166), 2 de noviembre.
___ (2003a), *Entender la OMC* [en línea] septiembre <http://www.wto.org>.
___ (2003b), "Conferencia Ministerial de la OMC. Notas informativas para Cancún", Cancún, 9 de septiembre.
___ (2003c), "Aplicación del párrafo 6 de la Declaración de Doha relativa al Acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública. Decisión de 30 de agosto del 2003" (WT/L/540), 2 de septiembre.
___ (2001a), "Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC. Declaración ministerial" (WT/MIN(01)/ DEC/W/1), 14 de noviembre.
___ (2001b), "Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC. Decisión sobre cuestiones relativas a la aplicación" (WT/MIN(01)/W/10), 14 de noviembre.
___ (2001c), "Conferencia Ministerial. Cuarto período de sesiones. Doha, 9 al 14 de noviembre del 2001. Proyecto de declaración relativa al acuerdo sobre los ADPIC y la salud pública" (WT/MIN(01)/DEC/W/2).
___ (1995), *El regionalismo y el sistema multilateral de comercio*, Ginebra.
Representante de Comercio de los Estados Unidos (s/f), sitio oficial [en línea] <http://www.ustr.gov/>.
SELA (Sistema Económico Latinoamericano) (s/f), "Noticias" [en línea] <http://www.sela.org/>.
Short, Clare (2001), "Making the development round a reality", *The Role of the World Trade Organization in Global Governance*, G. Sampson (ed.), Hong Kong (región administrativa especial de China), United Nations University Press.
Silva, Verónica (2001), "El camino hacia las nuevas negociaciones comerciales en la OMC (post Doha)", *serie Comercio internacional*, Nº 23 (LC/L.1684-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.01.II.G.224.
Strickner, Alexandra (2005), "Services negotiations: The age of crisis? Developed countries pressure for revised offers and the establishment of benchmarks in services negotiations" [en línea] Ginebra <http://lists.iatp.org/listarchive/>.
Sutherland Peter y otros (2004), "El futuro de la OMC. Una respuesta a los desafíos institucionales del nuevo milenio. Informe del Consejo consultivo al Director General Supachai Panitchpakdi" [en línea] <http://www.wto.org>.
Thirld World Economics (s/f) "Third World Network" (TWN) [en línea] <http://www.twnside.org.sg/ twe.htm>.
UE (Unión Europea) (2004), "OMC - Programa de Desarrollo de Doha: la UE dispuesta a moverse en tres áreas claves de las negociaciones", *The EU and the WTO* [en línea] Bruselas, 10 de mayo <http://europa.eu.int/comm/trade/issues/newround/pr100504_es.htm>.
UNCTAD (2004a), "Multilateralism and regionalism: the new interface. Note by the UNCTAD secretariat", Río de Janeiro, 8 de junio.
___ (2004b), "Examen de la evolución y las cuestiones del Programa de Trabajo posterior a Doha de particular interés para los países en desarrollo: perspectiva posterior a la UNCTAD XI. Nota de la Secretaría de la UNCTAD" (TD/B/51/4), Ginebra, 31 de agosto.
Whalley, John (2000), "What can the developing countries infer from the Uruguay Round models for future negotiations?", *Policy Issues in Internacional Trade and Commodities Study Series* Nº 4 (UNCTAD/INCD/TAB/6)
Zoellick, Robert (2004), Cartas, 11 de enero [en línea] <http://www.ustr.gov>

Capítulo III

Desafíos y perspectivas de la integración regional de América Latina y el Caribe

A. Un bienio crítico para la integración regional (2004-2005)

La integración regional enfrenta un momento de singulares definiciones. La Ronda de Doha atraviesa por serias dificultades, en tanto que se acentúa la coexistencia de acuerdos bilaterales de comercio con socios de dentro y fuera de la región, lo que obliga a reforzar la consistencia entre los diversos planos de la política comercial: multilateral, hemisférico, subregional, bilateral y unilateral. La multiplicidad de ámbitos de negociación, así como la gran cantidad de decisiones que es necesario ir adoptando en esos diversos planos, exigen un claro consenso interno tanto con respecto a las prioridades de la inserción internacional, como a la coherencia que es preciso mantener entre las diversas políticas públicas que conforman la dimensión internacional.

En ese escenario múltiple, no se observan correcciones en los mecanismos de integración respecto de sus tradicionales falencias: debilidad de sus instancias de solución de controversias; adopción de normas comunitarias que no se incorporan a la legislación nacional o no se llevan a la práctica; carencia de una efectiva institucionalidad comunitaria; ausencia de coordinación macroeconómica y trato inadecuado o inexistente de las asimetrías en el seno del esquema de integración. Con matices y diferencias, estos desafíos están presentes en el Mercado Común del Sur (Mercosur), la Comunidad Andina de Naciones (CAN), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), si bien institucionalmente el avance es mayor en los dos últimos.

La negociación entre el Mercosur y la Unión Europea no pudo concluir en el año 2004 como estaba previsto y, al parecer, habrá que esperar el fin de la Ronda de Doha para recuperar su impulso político. En el Mercosur se ha planteado el interés por iniciar, en el año 2005, negociaciones de libre comercio con la CARICOM, México y Marruecos, así como acuerdos de alcance parcial con India y con la Unión Aduanera de África Meridional (SACU). Asimismo, concluyeron

las negociaciones de libre comercio entre la Comunidad Andina y el Mercosur y el acuerdo ya se encuentra en vigor. A inicios de julio del 2005, los países del Mercosur se transformaron en miembros asociados de la CAN, trato al que Chile debiera acceder en los próximos meses. A su vez, se están desarrollando negociaciones entre la CAN y El Salvador, Guatemala y Honduras, mientras que tres de sus países miembros —Colombia, Ecuador y Perú— negocian un tratado de libre comercio con los Estados Unidos. También existen negociaciones comerciales de la CARICOM con Canadá y la Unión Europea y, según se indicó, la Comunidad del Caribe espera iniciar negociaciones con el Mercosur. Como se aprecia, la agenda de negociaciones internacionales es extensa (véase el cuadro III.1) e incluye además la activa participación de la región en el escenario multilateral de la Ronda de Doha. Una agenda tan exigente puede en ocasiones distraer la atención de los esfuerzos que es necesario hacer para actualizar y volver más eficientes los propios esquemas de integración subregional, ya que las dificultades observadas en estos no se superan acumulando acuerdos extracomunitarios.

Los acuerdos de los Estados Unidos con Centroamérica y República Dominicana, por una parte, y con la CAN-3, por otra, imponen un nuevo desafío a los respectivos esquemas de integración. Efectivamente, en relación con varios temas relevantes, en tales acuerdos se consideran compromisos de mayor cobertura y profundidad que los incluidos en los esquemas de integración. Se trata de una importante oportunidad y desafío para dichos esquemas, ya que en la agenda se impone la forma de abordar esta asimetría de compromisos: más exigentes con socios del norte y menos demandantes en el plano subregional. En general, los acuerdos comerciales con economías industrializadas tienden a ser percibidos como más vinculantes por los actores económicos regionales, y sus mecanismos de solución de controversias como más creíbles y, por ende, con mayor certidumbre jurídica para las decisiones de inversión y de comercio exterior.[1] Por otra parte, en los acuerdos con los Estados Unidos o con la Unión Europea, los compromisos que los países puedan adquirir en algunos aspectos de la política de inversiones o de servicios se asumen bajo el carácter de nación más favorecida (NMF), y arrastran por ende a los esquemas de integración a decisiones en que no participaron. Este "arrastre" abre la posibilidad de una pronta readecuación de la normativa integracionista, ante el riesgo de quedar superada por la fuerza de los acontecimientos.

En varios temas, esto puede resultar bastante complejo y se requiere de una gran dosis de pragmatismo para adecuarse a la nueva realidad, ajustando la normativa y la institucionalidad de la integración. Al respecto, es preciso preservar la idea central de un mercado ampliado, con libre movilidad de bienes y factores, avances serios hacia la coordinación macroeconómica, mecanismos de solución de controversias efectivamente vinculantes, trato adecuado de las asimetrías, gestación de fondos estructurales para conseguir beneficios equilibrados e iniciativas audaces en energía e infraestructura. Desde esta perspectiva, los procesos de integración siguen siendo claramente una opción superior respecto de los acuerdos de libre comercio. La tarea consiste en lograr que ello sea percibido así por los actores económicos y políticos y esto no acontecerá a no mediar un decidido impulso político que asuma riesgos y combata intereses domésticos que estimulan el proteccionismo. Por cierto, la construcción de esos consensos internos y la relevancia de los liderazgos es aún más urgente en las economías más grandes de la región. En tanto eso no acontezca, será bastante difícil que la integración subregional se adecue oportunamente a los desafíos actuales y futuros.

La iniciativa del "anillo energético" en el Cono Sur es un claro ejemplo del camino que cabe recorrer, adoptando iniciativas audaces que involucran un elevado grado de coordinación y coherencia entre las políticas de los países integrantes. El desafío es considerable y la prioridad que hasta ahora le están otorgando los gobiernos, así como el interés de inversionistas externos y organismos multilaterales de financiamiento, permiten albergar un cauteloso optimismo sobre la suerte de la iniciativa. De concretarse, considerando su envergadura, ella aparecería como un punto de inflexión en la integración regional y facilitaría la adopción de nuevas medidas que refuercen la complementariedad económica y comercial de las economías de América del Sur.

---

[1] La certidumbre jurídica no significa ausencia de diferendos, sino una adecuada institucionalidad para procesarlos. La experiencia de países de la región en lo referente a acusaciones de *dumping* o de salvaguardias en los Estados Unidos o en la Unión Europea muestra que los acuerdos posibilitan una mesa bilateral privilegiada para tratar tales diferencias, permitiendo defensas exitosas, como lo demostró el caso reciente de las salvaguardias al salmón chileno en la Unión Europea.

Cuadro III.1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RELACIONES EXTERNAS

(Hasta julio del 2005)

	Acuerdos suscritos (preferencias arancelarias concedidas) [a] (porcentaje de exportaciones totales)		Negociando acuerdo de libre comercio o de asociación (porcentaje de exportaciones totales (proyectadas)		Acuerdos comerciales parciales (con cobertura reducida)	Otro tipo de acuerdos
Mercado Común del Sur (Mercosur) ACE 18 (1991)	Mercosur-Chile (Acuerdo de Complementación Económica (ACE 35-1996)) Mercosur-Bolivia (ACE 36-1996) Mercosur-Perú (ACE 58-2003) Mercosur-Colombia, Ecuador y Venezuela (Rep. Bolivariana de) (ACE 59-2004) Uruguay-México (TLC-2004)	**24,6%**	Mercosur-Unión Europea (negociaciones estancadas) Mercosur-CARICOM [b] Brasil-Marruecos [b] Brasil-Egipto [b] Mercosur-México [b]	**23,5%**	Mercosur-India —(2004) Cubre 450 productos— Mercosur-Unión Aduanera de África del Sur (SACU)[c] (2004) Todos los países poseen acuerdos con preferencias parciales con Cuba en el marco de la ALADI	Mercosur-Unión Europea —Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) (1999)— Mercosur-Egipto —Acuerdo Marco (2004)— Brasil-India-Sudáfrica —Acuerdo de Cooperación (2004)— Comunidad Sudamericana de Naciones (Mecanismo de Diálogo Político-2004) Mercosur-China (Acuerdos de Cooperación 2004)
Comunidad Andina de Naciones (CAN) (1969)	Venezuela (Rep. Bolivariana de)-CARICOM (1992) Chile-Bolivia (ACE 22-1992) Colombia-CARICOM (1994) Chile-Colombia (ACE 24-1992) Bolivia-México (ACE 31-1994) Chile-Ecuador (ACE 32-1994) Colombia-Venezuela (Rep. Bolivariana de) -México (G3) (ACE 34 1994) Chile-Perú (ACE 38-1998) Per -Mercosur (ACE 58-2003) Mercosur-Colombia, Ecuador y Venezuela (Rep. Bolivariana de) (ACE 59-2004)	**15,7%**	CAN-3 [e]-Estados Unidos (en negociación) (Únicamente Colombia, Ecuador y Perú) CAN-Guatemala, El Salvador y Honduras (negociando Secretaría General de la CAN (SGCAN)) Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA)	**18,2%**	Todos los países poseen acuerdos con preferencias parciales con Cuba en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)	CAN-Unión Europea —ADPC desde diciembre del 2003 [f]— CAN-China —Mecanismo de Consulta Política y Cooperación (2000)— CAN-MCCA —Con Mecanismo de Diálogo Político y Cooperación— Comunidad Sudamericana de Naciones (Mecanismo de Diálogo Político-2004)
Mercado Común Centroamericano (MCCA) (1960)	Costa Rica-México (1994) MCCA-República Dominicana (1998) MCCA-Chile (1999) Costa Rica-Canadá (2001) Costa Rica-Trinidad y Tabago (2002) Costa Rica-CARICOM (2003) Nicaragua-México (1998) Triángulo del Norte-México (2000) Estados Unidos (2003 y 2004)	**76,6%**	Guatemala, El Salvador y Honduras CAN (negociando SGCAN-SIECA)	**0,25%**	. . .	CARICOM (Programa Marco de Cooperación desde 1992) MCCA-Unión Europea —ADPC desde diciembre 2003 [f]— MCCA-CAN —Con Mecanismo de Diálogo Político y Cooperación [d] —
Comunidad del Caribe (CARICOM) (1973)	CARICOM-Venezuela (Rep. Bolivariana de) (1992) CARICOM-República Dominicana (2001) Trinidad y Tabago-Costa Rica (2002) CARICOM-Costa Rica (2003)	**18,2%**	CARICOM-Canadá [g] (negociando) CARICOM-Unión Europea (en julio del 2004 se iniciaron negociaciones) CARICOM-Mercosur [b]	**23,1%**	. . .	Tratado de Cotonou (Asia, Caribe y Pacífico-Unión Europea) (2005) CARICOM-Asociación de Estados del Caribe (AEC) CARICOM-India —Cooperación (2003)—
4 Uniones aduaneras	**25,0%**		**21,0%**		**54,0% (sin preferencias)**	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Raúl Maldonado y José Durán, "América Latina y el Caribe: la integración en la hora de las definiciones", inédito, 2005 y de información de las secretarías de integración de la Comunidad Andina, Mercado Común del Sur (Mercosur), Mercado Común Centroamericano (MCCA) y Comunidad del Caribe (CARICOM).

[a] Incluye preferencias intrarregionales.

[b] Las negociaciones se iniciarían durante 2005.

[c] La Unión Aduanera de África del Sur (SACU) está conformada por África del Sur, Bostwana, Lesoto, Namibia y Swazilandia.

[d] Un tema importante de esta alianza es la cooperación entre el Plan de Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA) y el Plan Puebla Panamá (PPP).

[e] Colombia, Ecuador y Perú.

[f] En la Unión Europea se ratificó la voluntad de iniciar negociaciones comerciales en 2006.

[g] Todos los miembros de la CARICOM, menos Canadá, negocian temas sensibles: subsidios a la exportación, apoyos domésticos agrícolas, textiles y vestuario, y la salvaguardia agrícola.

1. Apertura y comercio intrarregional

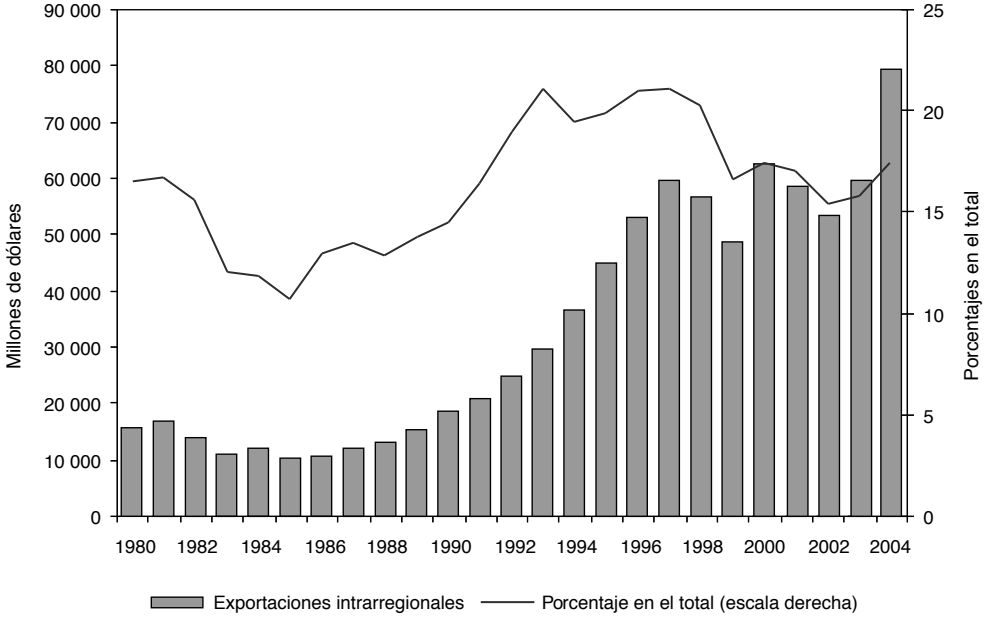
Durante 2004 y por segundo año consecutivo, el comercio intrarregional —definido como la proporción de la suma de las exportaciones interregionales en las exportaciones totales de la región— siguió revirtiendo la tendencia decreciente que marcó la crisis asiática y que continuó en los años 2001 y 2002. Las exportaciones intrarregionales crecieron a tasas más elevadas que las exportaciones totales, aunque sin recuperar todavía su máximo nivel histórico alcanzado en 1997 (véanse el gráfico III.1 y el cuadro III.2). Esta evolución se observó en todas las subregiones, con un crecimiento más vigoroso en los países de la CAN y el Mercosur (58,5% y 36,2%, respectivamente) que en los casos del MCCA y la CARICOM.

a) El comercio intrarregional sigue siendo muy bajo

El comercio intrarregional sigue siendo bajo con respecto al que se observa, por ejemplo, en Asia y la Unión Europea. Mientras en América Latina y el Caribe esa cifra alcanza al 17% de las exportaciones, en Asia corresponde a poco más de un tercio de ellas y a casi dos tercios en la Unión Europea. La tendencia es gradualmente creciente en Asia, en tanto que en nuestra región es inferior a la de hace una década, lo que evidencia que el comercio intrarregional no ha logrado constituirse en un motor de crecimiento. Las cifras de la CARICOM y el MCCA superan ampliamente los promedios registrados en el Mercosur y la Comunidad Andina, siendo esta última la más rezagada en materia de relevancia de su comercio intrarregional, ya que solo el 10% de sus exportaciones se orienta al mercado comunitario, con cifras aún menores en los casos de Perú y República Bolivariana de Venezuela (véanse los cuadros III.2 y III.6).

El MCCA fue siempre el área subregional con mayor comercio orientado al interior de su esquema de integración, situación que recientemente se ve modificada en favor de la Comunidad del Caribe, si bien ello se explica básicamente por el comercio de Trinidad y Tabago, explicado, a su vez, por el peso del petróleo

Gráfico III.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMERCIO INTRARREGIONAL, 1980-2004 [a]
(En millones de dólares y porcentajes)



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

[a] Incluye las exportaciones intragrupo y entre grupos, además de las exportaciones de Chile, México, Panamá y República Dominicana al resto de los países de la región.

Cuadro III.2

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES TOTALES Y POR ESQUEMAS SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN, 1990-2004

(En millones de dólares corrientes y porcentajes)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004[d]
Comunidad Andina															
Exportaciones totales (1)	31 751	28 583	28 100	29 683	33 706	39 134	44 375	46 609	38 896	44 603	60 709	53 543	52 177	54 716	74 338
Porcentaje de crecimiento anual	25,7	-10	-1,7	5,6	13,6	16,1	13,4	5	-16,5	14,7	36,1	-11,8	-2,6	4,9	35,9
Exportaciones a la Comunidad Andina (2)	1 312	1 769	2 118	2 892	3 752	4 812	4 762	5 628	5 504	3 940	5 167	5 656	5 227	4 900	7 766
Porcentaje de crecimiento anual	26,3	34,8	19,8	36,5	29,7	28,2	-1	18,2	-2,2	-28,4	31,1	9,5	-7,6	-6,2	58,5
Porcentaje exportaciones intracomunitarias (2:1)	4,1	6,2	7,5	9,7	11,1	12,3	10,7	12,1	14,2	8,8	8,5	10,6	10	9	10,4
Mercosur															
Exportaciones totales (1)	46 403	45 869	50 487	54 328	61 890	70 129	74 407	82 596	80 227	76 305	85 692	89 078	89 500	106 674	134 196
Porcentaje de crecimiento anual	-0,3	-1.2	10,1	7,6	13,9	13,3	6,1	11	-2,9	-4,9	12,3	4	0,5	19,2	25,8
Exportaciones al Mercosur (2)	4 127	5 101	7 190	10 062	12 049	14 199	17 075	20 546	20 322	15 162	17 710	15 298	10 197	12 709	17 311
Porcentaje de crecimiento anual	7,6	23,6	41	39,9	19,7	17,8	20,3	20,3	-1,1	-25,4	16,8	-13,6	-33,3	24,6	36,2
Porcentaje exportaciones intra Mercosur (2:1)	8,9	11,1	14,2	18,5	19,5	20,2	22,9	24,9	25,3	19,9	20,7	17,2	11,4	11,9	12,9
Mercado Común Centroamericano (MCCA)															
Exportaciones totales[a] (1)	3 907	4 352	4 610	5 126	5 496	6 777	7 332	9 275	11 077	11 633	11 512	10 185	10 171	11 288	12 100
Porcentaje de crecimiento anual	9,2	11,4	5,9	11,2	7,2	23,3	8,2	26,5	19,4	5	-1	-11,5	-0,1	11	7,2
Exportaciones al MCCA (2)	624	812	1 076	1 138	1 326	1 594	1 388	1 559	1 944	2 010	2 615	2 829	2 871	3 077	3 439
Porcentaje de crecimiento anual	89	30,1	32,5	5,8	16,5	20,2	-12,9	12,4	24,6	3,4	30,1	8,2	1,5	7,2	11,8
Porcentaje exportaciones intra MCCA (2:1)	160	18,7	23,3	22,2	24,1	23,5	18,9	16,8	17,5	17,3	22,7	278	28,2	27,3	28,4
Comunidad del Caribe (CARICOM)															
Exportaciones totales (1)	4 118	4 034	3 958	3 779	4 471	5 598	5 683	5 861	4 790	5 170	6 358	6 072	5 732	6 466	...
Porcentaje de crecimiento anual	11,6	-2	-1,9	-4,5	18,3	25,2	1,5	3,1	-18,3	7,9	23	-4,5	-5,6	12,8	...
Exportaciones a la CARICOM (2)	509	458	463	536	666	843	875	976	1 031	1 096	1 230	1 384	1 220	1 508	...
Porcentaje de crecimiento anual	2,9	-10,1	1,1	15,9	24,2	26,5	3,9	11,5	5,7	6,3	12,3	12,4	-11,8	23,6	...
Porcentaje exportaciones intra CARICOM (2:1)	12,4	11,3	11,7	14,2	14,9	15,1	15,4	16,7	21,5	21,2	19,4	22,8	21,3	23,3	...
América Latina y el Caribe															
Exportaciones totales[b] (1)	130 214	126 818	131 731	140 903	187 987	227 922	253 921	283 632	280 065	292 919	359 396	345 484	347 610	376 344	461 021
Porcentaje de crecimiento anual	19,7	-2,6	3,9	7	33,4	21,2	11,4	11,7	-1,3	4,6	22,7	-3,9	0,6	8,3	22,5
Exportaciones a América Latina y el Caribe[c] (2)	18 727	20 788	24 931	29 669	36 552	45 180	53 156	59 731	56 644	48 483	62 552	58 607	53 424	59 454	79 575
Porcentaje de crecimiento anual	8,2	11,0	19,9	19	23,2	23,6	17,7	12,4	-5,2	-14,4	29	-6,3	-8,8	11,3	33,8
Porcentaje intrarregional / Total (2:1)	13,9	16,4	18,9	21,1	19,4	19,8	20,9	21,1	20,2	16,6	17,4	17,0	15,4	15,8	17,3

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.

[a] Cifras no incluyen maquila.

[b] Incluye a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el MCCA, el conjunto de países de la CARICOM, Panamá, Cuba y República Dominicana.

[c] Agrega el comercio intragrupal (Comunidad Andina, Mercosur, MCCA, CARICOM y el efectuado por Chile y México al resto de la región), así como el realizado entre grupos, más el flujo de exportaciones de Cuba, Panamá y República Dominicana hacia los demás países de la región.

[d] Cifras preliminares.

en sus exportaciones, ya que si para efectos del cálculo se excluyese este comercio, el valor subregional caería drásticamente. En el MCCA se aprecia desde el año 2000 una recuperación del comercio intrarregional, pero aún sigue bajo los niveles de inicios de las décadas de 1980 y 1990. En el caso de la Comunidad Andina, el comercio intragrupo no superó el 5% del total en los años ochenta, se recuperó sostenidamente hasta llegar a casi un 15% del total en 1998, decayendo de allí en adelante hasta valores en torno del 10%. En el caso del Mercosur, la crisis de la deuda llevó el coeficiente del comercio intragrupo al 5% del total, elevándose sostenidamente hasta el 25% en 1998, y cayendo luego hasta casi el 10% en el año 2002, momento a partir del cual se inicia una modesta recuperación, que en todo caso deja el coeficiente de comercio intragrupo en prácticamente el mismo nivel que hace 25 años (véanse los gráficos III.2 y III.3). Son llamativos, por otra parte, tanto el alto porcentaje de comercio intrabloque del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) como su marcado dinamismo en los últimos 10 años.

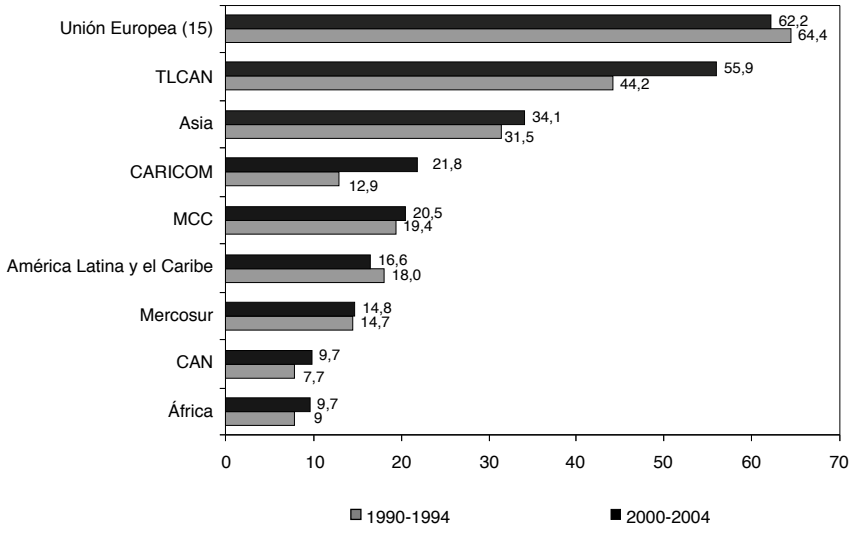
De acuerdo con las cifras del año 2004, el mayor comercio intragrupo se registra en el MCCA y el menor en la CAN. El comercio con los Estados Unidos es más importante que el comercio intragrupo en todos los casos y en el caso del comercio con la Unión Europea, ello no acontece en los casos del MCCA y la CARICOM. En el caso del Mercosur, el comercio intragrupo es menor que el que se realiza con los Estados Unidos, la Unión Europea y Asia, respectivamente (véase el cuadro III.3).

Un hecho destacado en este comercio es la mayor propensión a exportar manufacturas hacia el interior de las subregiones (véase el cuadro III.4). Esto es particularmente importante, si se considera que la integración regional ofrece una atractiva posibilidad de ampliar los mercados, las escalas de producción y el crecimiento de exportaciones de mayor calidad y con mayor valor agregado, especialmente de aquellas intensivas en conocimiento (Kuwayama y Durán, 2003). Estos mercados pueden además ser una excelente base de aprendizaje para conquistar la experiencia en el comercio, a la vez que un trampolín hacia mercados extrarregionales. Esta diversificación exportadora, que permite exportar bienes con mayor valor agregado a las subregiones, es sobre todo cierta en la CAN y en la CARICOM. No obstante, dados los bajos coeficientes de comercio intrarregional, es evidente que este potencial se está subutilizando de manera significativa.

Gráfico III.2

COEFICIENTES DE COMERCIO INTRARREGIONAL EN VARIAS REGIONES EN DESARROLLO Y EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1990-1994 Y 2000-2004[a]

(Exportaciones de bienes como proporción del PIB en porcentajes)



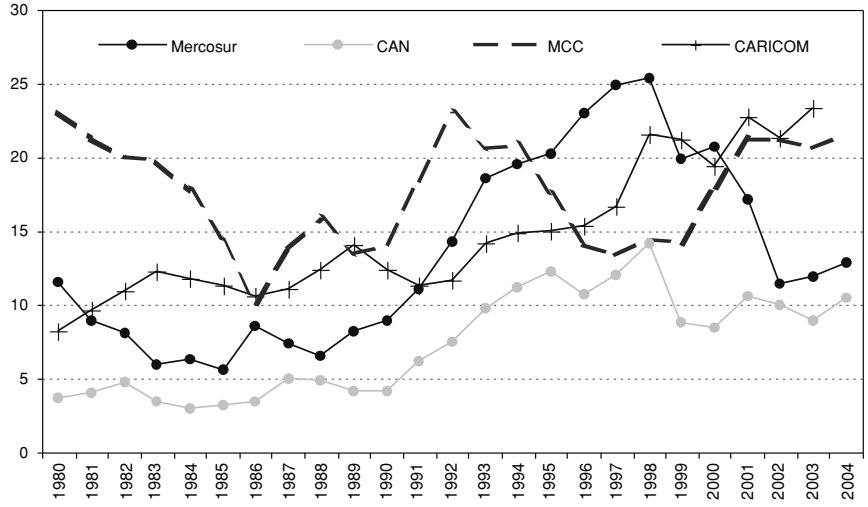
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), de la Organización Mundial del Comercio (OMC), e información oficial de las agrupaciones subregionales en el caso de América Latina y el Caribe. En el caso de la información del Mercado Común Centroamericano (MCCA) los datos de comercio total incluyen el comercio de la maquila y las zonas francas.

[a] Promedio anual.

Gráfico III.3

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN): COEFICIENTES DE COMERCIO INTRAGRUPO, 1980-2004 [a]

(En millones de dólares y porcentajes)



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

[a] Exportaciones intragrupo como proporción de las exportaciones totales.

Cuadro III.3

DESTINOS DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN SUBREGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2004

(En porcentajes de las exportaciones totales)

	Intra-grupo	Otros países de ALC [a]	Estados Unidos	Unión Europea	Asia (incluye a Japón)	Otros países
Mercosur	12,9	15,4	18,3	23,0	15,7	14,8
Comunidad Andina	10,4	16,8	46,6	11,0	9,6	5,6
Mercado Común Centroamericano [b]	17,7	8,5	57,8	10,0	2,0	4,0
Comunidad del Caribe [c]	17,1	3,9	51,7	14,5	3,1	9,7
4 Uniones aduaneras [d]	12,7	14,8	32,1	17,7	12,1	10,7

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

a América Latina y el Caribe.

[b] Totales utilizados para el cálculo del coeficiente incluyen exportaciones de maquila y zonas francas.

[c] Incluye información de 5 países: Barbados, Guyana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago (cifras preliminares para el período enero-septiembre).

[d] Excluye a Chile y México.

Cuadro III.4

ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES DE LOS PRINCIPALES ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN SUBREGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2004[a]

(En porcentajes de las exportaciones totales)

	Coeficiente de exportaciones intragrupo en las exportaciones totales		Exportaciones (2004/2003) (tasas de crecimiento: porcentajes)		Propensión a la exportación de manufacturas [b] (porcentajes)	
	1998	2004	Intrasub-regional	Extrasub-regional	Intrasub-regional	Extrasub-regional
Mercosur	25,3	12,9	36,2	25,8	83,8	67,7
Comunidad Andina	14,2	10,4	58,5	35,5	85,7	35,1
MCCA[c]	17,5	28,4	11,8	7,2	84,2	78,3
CARICOM	21,5	...	16	1,2	78,4	55,6
4 Uniones aduaneras	**21,3**	**12,9**	**36,4**	**31,2**	**84,1**	**57,2**

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

[a] Cifras preliminares.

[b] Se refiere al coeficiente de las exportaciones de manufacturas en las exportaciones totales hacia los diferentes destinos.

[c] No incluye las exportaciones del sector de maquila y zonas francas.

b) El nivel de apertura también es reducido

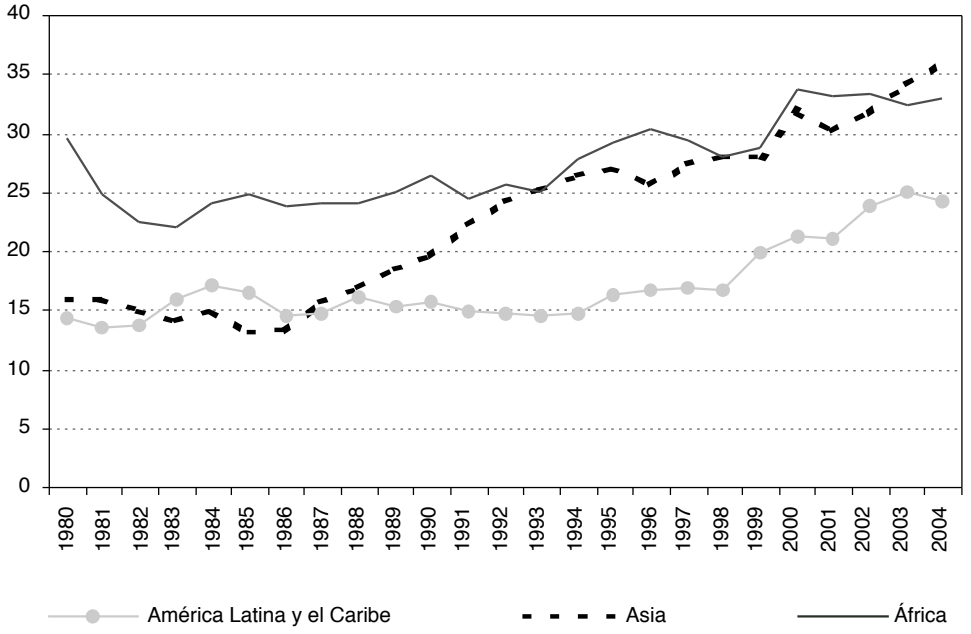
El nivel de apertura en América Latina y el Caribe, salvo un breve lapso a mediados de los años ochenta, ha sido y sigue siendo el más bajo entre las regiones en desarrollo. En década y media (1980-1995), prácticamente se mantuvo en torno del 15% del producto. Solo en el decenio actual la región incrementa su apertura comercial hasta niveles del 20% y más recientemente del 25% del PIB. Por su parte, el nivel de apertura de Asia se distanció del de América Latina y el Caribe a fines de los años noventa, momento en que los coeficientes eran similares, hasta alcanzar en la actualidad al 35% del producto, con un persistente incremento en su nivel de apertura comercial. A su vez, África ha sido la zona comercialmente más abierta entre aquellas en desarrollo; sin embargo, desde mediados de la actual década, Asia es la zona de mayor apertura (véanse los gráficos III.4 y III.5).

En la región, el Mercosur es el esquema de integración con el menor coeficiente de apertura comercial, si bien ese indicador ha ido subiendo desde fines de los años noventa. La Comunidad Andina es el esquema subregional con mayor nivel de apertura, casi similar al del MCCA. Los actuales coeficientes de apertura en la CAN, la CARICOM y el MCCA son inferiores a los de inicios de los años ochenta.

c) La intensidad del comercio intrarregional es menor en América del Sur

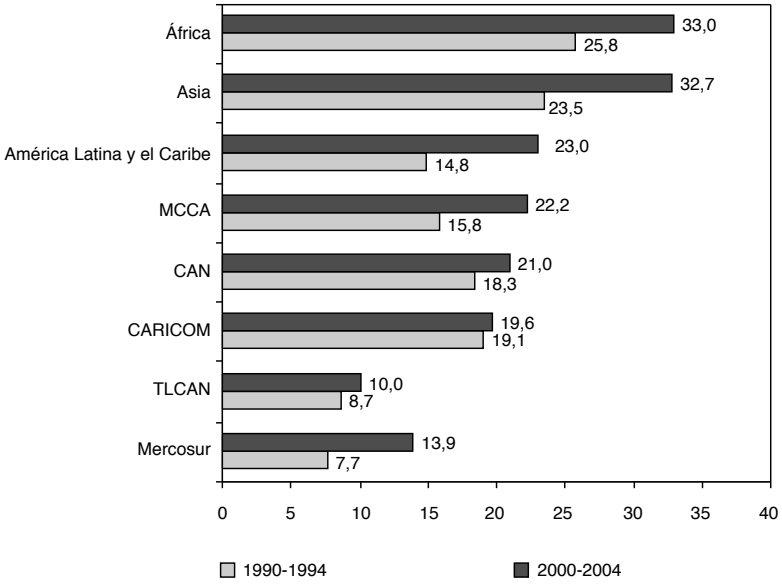
Al examinar las matrices de comercio intrarregional, se aprecia persistentemente que el Mercado Común Centroamericano es el esquema de integración subregional con mayor intensidad de comercio intrabloque, siendo El Salvador el país más comprometido con él, puesto que el 55% de sus exportaciones se orientan a la subregión. Bolivia y Paraguay cumplen el mismo rol en la Comunidad Andina y el Mercosur, respectivamente. En principio, parece plausible esperar que las economías de menor tamaño relativo sean, en cada esquema de integración, las más orientadas al comercio intrabloque. Sin embargo, ello no es tan evidente, pues si miramos la lista de los cinco países con mayor comercio de este tipo, encontraremos, después de El Salvador, a Barbados, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Uruguay, que no son necesariamente las menores economías de la

Gráfico III.4
COMPARACIÓN REGIONAL DE COEFICIENTES DE APERTURA, 1980-2004 [a]
(Porcentajes calculados sobre la base de dólares corrientes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial del Banco Mundial, *World Development Indicators Online*.
[a] Exportaciones de bienes y servicios como proporción del PIB de cada región.

Gráfico III.5
COEFICIENTES DE APERTURA EN VARIAS REGIONES EN DESARROLLO Y EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1990-1994 Y 2000-2004[a]
(Exportaciones como proporción del PIB, en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial del Banco Mundial, *World Development Indicators Online* e información oficial de las agrupaciones subregionales en el caso de América Latina y el Caribe.
[a] Promedio anual.

región. Si extendemos ahora la lista a las 10 economías cuyo comercio tiene estas características, aparecerán Argentina y Colombia, que orientan cerca del 20% de sus exportaciones al esquema subregional, muy cerca de Bolivia que lo hace en un 23% de sus ventas externas. Lo opuesto tampoco ocurre, pues entre las economías con menor orientación al mercado subregional aparece Brasil, pero también Jamaica, Perú y República Bolivariana de Venezuela. Vale decir, la variable de tamaño económico debe ser examinada en conjunto con otras que den cuenta de la especificidad de las relaciones comerciales intrabloques.

En todo caso, estos coeficientes deben ser examinados con cautela. En efecto, la mayor escala de economías más grandes como Brasil en el Mercosur, la República Bolivariana de Venezuela en la CAN, y Trinidad y Tabago en la CARICOM, así como la mayor especialización en recursos naturales de los miembros de los esquemas subregionales, conducen a un coeficiente de comercio intrarregional más reducido, a diferencia de otras regiones como la Unión Europea, donde la mayor homogeneidad, tamaño económico y en patrones productivos, con una mayor incidencia del comercio intraindustrial, hace posible coeficientes de comercio intrarregional más elevados.

El efecto tamaño es más que evidente en el caso de Brasil. El peso del comercio dirigido al interior de la subregión es reducido, ya que menos del 10% de sus exportaciones se orientan al Mercosur, aunque representan sin embargo la mitad de las exportaciones del grupo. En el otro extremo se ubican Paraguay y Uruguay, países donde entre un cuarto y un tercio de sus exportaciones se dirigen al Mercosur, las que sumadas representan menos del 10% de las exportaciones de ese bloque (véase el cuadro III.5).

En la CAN, el coeficiente del comercio intragrupo en las exportaciones totales se ubicó en un 10%, después de dos años de reducciones consecutivas. La mayor alza en este indicador se registró en Colombia, que a su vez aparece como el país con mayor penetración exportadora en la subregión. En efecto, el 41% de las exportaciones hacia el interior de la CAN corresponden a Colombia, en tanto que este país orienta a ese mercado solo un quinto de sus exportaciones totales. En Perú y República Bolivariana de Venezuela se advierte una baja dependencia del mercado de la CAN, mientras

que Bolivia dirige a ese mercado casi un cuarto de sus exportaciones (véase el cuadro III.6).

El Mercado Común Centroamericano es relevante para la mayoría de sus integrantes. Aparte de Costa Rica, representa el mercado de destino para rangos de entre 20% y 56% de las exportaciones de sus países miembros. Esta situación contrasta, por ejemplo, con la CAN, donde tres de cinco miembros orientan menos del 12% de sus exportaciones al mercado subregional (véase el cuadro III.7).

En la CARICOM, Trinidad y Tabago continúa dominando las exportaciones de la subregión (véase el cuadro III.8), favorecida además por el alza de los precios del petróleo. Al exceptuar la presencia de Trinidad y Tabago en el comercio intrarregional, se concluye que este ha ido perdiendo importancia en las dos últimas décadas. Tampoco se aprecian indicios de repunte en el comercio intrarregional de servicios, pese a una clara expansión de los servicios financieros y de seguros en Trinidad.

Existen diversos factores que contribuyen a dificultar la expansión del comercio intrarregional, en particular, los temas de energía y transporte. Por ejemplo, si en marzo del 2005 el costo industrial de un kWh era de 0,01 centavos de dólar en Trinidad y Tabago, en las islas más pequeñas, sobre todo en San

Cuadro III.5
MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR): MATRIZ DE PARTICIPACIÓN DE MERCADO DEL COMERCIO INTRASUBREGIONAL, 2004
(En millones de dólares y porcentajes)

2004	Millones de dólares					Porcentajes					Coeficiente "intra" [a]
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Mercosur	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Mercosur	
Argentina		5 552	515	703	6 770		32,1	3,0	4,1	39,1	19,9
Brasil	7 373		872	667	8 912	42,6		5,0	3,9	51,5	9,4
Paraguay	106	307		449	863	0,6	1,8		2,6	5,0	32,9
Uruguay	226	487	59		771	1,3	2,8	0,3		4,5	26,5
Mercosur	7 705	6 346	1 445	1 819	17 316	44,5	36,6	8,3	10,5	100,0	12,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de la Secretaría de Comercio Exterior (SECEX) de Brasil, Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) de Argentina, Banco Central del Paraguay y Banco Central del Uruguay.
[a] El coeficiente del comercio intrarregional se define como la proporción de la suma de las exportaciones intragrupo en las exportaciones totales del grupo.

Cuadro III.6
COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN): MATRIZ DE PARTICIPACIÓN DE MERCADO DEL COMERCIO INTRASUBREGIONAL, 2004
(En millones de dólares y porcentajes)

2004	Millones de dólares						Porcentajes						Coeficiente "intra" [b]
	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela (Rep. Bolivariana de)	CAN	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela (Rep. Bolivariana de)	CAN	
Bolivia		118	4	137	219	478		1,5	0,1	1,8	2,8	6,2	23,5
Colombia	57		992	531	1 583	3 163	0,7		12,8	6,8	20,4	40,7	19,3
Ecuador	5	188		578	83	854	0,1	2,4		7,4	1,1	11,0	11,1
Perú	134	266	204		198	802	1,7	3,4	2,6		2,6	10,3	6,5
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	4	1 064	514	887		2 469	0,1	13,7	6,6	11,4		31,8	6,3
CAN	200	1 636	1 715	2 132	2 083	7 766	2,6	21,1	22,1	27,5	26,8	100,0	10,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de la Comunidad Andina.
[a] El coeficiente del comercio intrarregional se define como la proporción de la suma de las exportaciones intragrupo en las exportaciones totales del grupo.

Cuadro III.7
MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO (MCCA): MATRIZ DE PARTICIPACIÓN DE MERCADO DEL COMERCIO INTRASUBREGIONAL, 2004[a]
(En millones de dólares y porcentajes)

2004	Millones de dólares						Porcentajes						Coeficiente "intra"[b]
	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	MCCA	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	MCCA	
Costa Rica		257	187	168	252	863		7,5	5,4	4,9	7,3	25,1	14,2
El Salvador	100		387	206	129	822	2,9		11,2	6,0	3,7	23,9	55,7
Guatemala	172	543		343	169	1 227	5,0	15,8		10,0	4,9	35,7	41,8
Honduras	30	138	72		39	279	0,9	4,0	2,1		1,1	8,1	22,2
Nicaragua	50	110	31	57		248	1,5	3,2	0,9	1,7		7,2	34,1
MCCA	**353**	**1 047**	**676**	**773**	**590**	**3 440**	**10,3**	**30,4**	**19,7**	**22,5**	**17,2**	**100,0**	**28,4**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de cada país y de la Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (SIECA).
[a] No incluye las exportaciones del sector de la maquila y las zonas francas.
[b] El coeficiente del comercio intrarregional se define como la proporción de la suma de las exportaciones intragrupo en las exportaciones totales del grupo.

Cuadro III.8
COMUNIDAD DEL CARIBE (CARICOM): MATRIZ DE PARTICIPACIÓN DE MERCADO DEL COMERCIO INTRASUBREGIONAL, 2004
(En millones de dólares y porcentajes)

2004 (enero-septiembre)[b]	Millones de dólares						Porcentajes						Coeficiente "intra" [a]
	Barbados	Guyana	Jamaica	Suriname	Trinidad y Tabago	CARICOM (5)	Barbados	Guyana	Jamaica	Suriname	Trinidad y Tabago	CARICOM (5)	
Barbados		6	14	3	28	51		0,8	1,8	0,4	3,6	6,6	48,6
Guyana	10		21	4	10	45	1,3		2,8	0,5	1,3	5,9	17,1
Jamaica	12	3		2	12	29	1,6	0,4		0,3	1,6	3,8	4,8
Suriname	10	8	7		30	55	1,3	1,1	0,9		3,9	7,2	17,1
Trinidad y Tabago	197	84	241	64		585	25,8	10,9	31,4	8,4		76,5	18,8
CARICOM (5)	230	101	283	73	79	765	30,0	13,1	36,9	9,5	10,4	100,0	17,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Fondo Monetario Internacional (FMI), *Direction of Trade Statistics* y del Banco Central de Jamaica.
[a] El coeficiente del comercio intrarregional se define como la proporción de la suma de las exportaciones intragrupo en las exportaciones totales del grupo.
[b] Cifras preliminares.

Vicente, dicho costo llegaba a 0,36 centavos de dólar y representaba hasta el 8% de las ventas totales del sector. El transporte marítimo es otro costo importante. La Corporación para el Desarrollo de la Inversión y el Comercio (TIDCO) de Trinidad y Tabago estima que el costo del transporte de un contenedor de 20 a 40 pies entre Trinidad y Barbados es superior al costo de transporte entre Trinidad y Londres. En síntesis, la debilidad de la infraestructura del comercio dificulta que haya avances más relevantes en la marcha del comercio intra y extrarregional y refuerza el argumento de las economías del Caribe en torno de un trato especial y diferenciado que considere tales peculiaridades.

Entre los países del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), las importaciones hacia la subregión son marcadamente relevantes para Canadá y México, que mantienen un alto grado de concentración de sus intercambios con los Estados Unidos. A su vez, este último país también destina una proporción importante de sus intercambios al comercio intragrupo, con Canadá y México como sus primeros socios comerciales (véase el cuadro III.9). El evidente aumento del peso de los intercambios se ha traducido en que los tres países manifiesten intereses recíprocos en explorar la posibilidad de avanzar hacia un mercado único (véase la sección C de este capítulo).

Cuadro III.9

TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN): MATRIZ DE PARTICIPACIÓN DE MERCADO DEL COMERCIO INTRASUBREGIONAL, 2004

(En millones de dólares y porcentajes)

2004	Millones de dólares				Porcentajes				Coeficiente "intra" [a]
	Canadá	Estados Unidos	México	TLCAN	Canadá	Estados Unidos	México	TLCAN	
Canadá		269 028	2 261	271 289		37,2	0,3	37,5	85,9
Estados Unidos	187 713		110 775	298 488	25,9		15,3	41,2	36,6
México	10 359	143 474		153 833	1,4	19,8		21,3	86,7
TLCAN	198 072	412 502	113 036	723 610	274	57	15,6	100,0	55,2

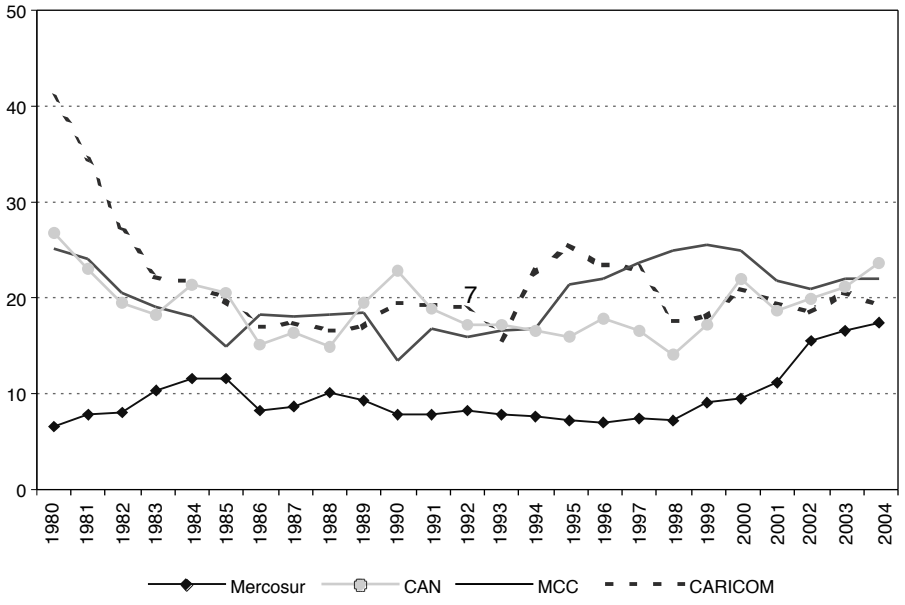
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Fondo Monetario Internacional (FMI), *Direction of Trade Statistics*.

[a] El coeficiente del comercio intrarregional se define como la proporción de la suma de las exportaciones intragrupo en las exportaciones totales del grupo.

Gráfico III.6

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COEFICIENTES DE APERTURA DE LOS PRINCIPALES ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN SUBREGIONAL, 1980-2004 [a]

(Porcentajes calculados sobre la base de dólares corrientes)



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

[a] Exportaciones de bienes como proporción del PIB de cada subregión.

B. Integración regional: principales debates y desafíos

Anteriormente, veíamos que la densidad del comercio intrarregional es baja en todos los esquemas de integración subregional y ello puede obedecer a múltiples razones, tales como insuficiencias en infraestructura, tamaño económico de los socios en relación con el del bloque y orientación exportadora concentrada en productos básicos (*commodities*), que se dirigen en mayor proporción a economías industrializadas u otras. Pero probablemente entre las más decisivas se encuentran, por una parte, la debilidad del marco institucional que alberga a los esfuerzos de integración, incluidos los mecanismos de solución de controversias y, por otra, la ausencia de mecanismos de coordinación macroeconómica que contribuyan a evitar turbulencias (*shocks*) macroeconómicas de magnitud. Cuando han acontecido crisis considerables, su impacto sobre los flujos de comercio intragrupo ha sido no solo demoledor, sino que además ha generado una histéresis de la que cuesta mucho recuperarse, como lo testimonian las cifras del comercio regional después de la crisis de la deuda externa y tras la crisis asiática, con su correlato subregional de las crisis macroeconómicas de Brasil y luego de Argentina.

En este sentido, el déficit de coordinación macroeconómica agrega un nuevo flanco de vulnerabilidad al comercio intrarregional, al hacerlo marcadamente procíclico. Esto no solo quiere decir que se contrae en los momentos de menor actividad económica, sino que además se agravan las sensibilidades productivas, porque estas crisis macroeconómicas, cuando van acompañadas de devaluaciones, pueden generar cambios drásticos en la competitividad relativa de los socios comunitarios, bastante más considerables que la magnitud de los aranceles negociados o de las ganancias de competitividad derivadas de cualquier avance razonable en productividad. Por lo tanto, estas crisis activan los conflictos potenciales entre socios, precisamente en los momentos en que el mercado doméstico se encuentra deprimido. En ocasiones, este embate de mayor flujo de importaciones desde los vecinos comunitarios desencadena reacciones proteccionistas que inducen la adopción de medidas no contempladas en la institucionalidad comunitaria —como salvaguardias, cupos administrativos y una diversidad de barreras no arancelarias, sean sanitarias, fitosanitarias o de normas técnicas— o lisa y llanamente la suspensión unilateral de las preferencias arancelarias acordadas. Como es previsible, y si además estos ciclos son recurrentes, la credibilidad que los actores económicos le asignan a los esfuerzos de integración se va resintiendo y, con ello, es cada vez más difícil esperar grandes iniciativas de inversión que apuesten a los esquemas de integración.

El principal tema a abordar en los esquemas de integración subregional es el de la certidumbre jurídica para las decisiones de los exportadores, importadores e inversionistas. Ello supone avanzar resueltamente en la incorporación de las decisiones comunitarias a la legislación interna y en su cumplimiento, y que de aquí en adelante solo se aprueben decisiones comunitarias realistas, es decir, que efectivamente puedan incorporarse en la legislación doméstica. Asimismo, los mecanismos de solución de controversias deben ser cada vez más vinculantes, lo que demanda un serio compromiso político de los países miembros —incluidos gobiernos y congresos— en orden a acatar los fallos de los órganos que arbitran las diferencias comerciales entre los socios comunitarios.

Hay por lo tanto un vínculo de marcada complementariedad entre la coordinación macroeconómica y el marco institucional de la integración, ya que los avances en cada uno de esos ámbitos repercuten favorablemente en el otro, lo que induce en los agentes círculos virtuosos de comportamiento que van elevando el compromiso práctico con la integración. Por el contrario, la débil institucionalidad y un déficit de coordinación macroeconómica aseguran que la integración mantendrá su ritmo cansino y desfasado frente a los desafíos de competitividad e innovación que plantean los tiempos actuales.

1. Fortalecer la institucionalidad

La región requiere urgentemente abordar el déficit de su institucionalidad integracionista. Lo primero es que se cumplan aquellos acuerdos que llevan años de haber sido suscritos. Esto significa que las uniones aduaneras funcionen como tales; que las preferencias concordadas se respeten; que se avance en normativas comunes y, fundamentalmente, que se fortalezcan los mecanismos de solución de controversias. En definitiva, se trata de dotar de mayor certidumbre jurídica a todas las decisiones de los agentes económicos que se relacionan con los esquemas de integración subregional.

Las uniones aduaneras aún no operan en plenitud —principalmente en los casos del Mercosur, la Comunidad Andina y la CARICOM, y en menor medida del MCCA—, por lo que en la práctica se trata de uniones aduaneras "imperfectas". Persisten "perforaciones" al Arancel Externo Común (AEC), tanto intraesquema —bajo la forma de listas de excepciones; regímenes especiales de comercio (exoneraciones parciales o totales de aranceles); derechos específicos; y prácticas de defensa comercial— como extraesquema: por la vía de regímenes especiales, tales como bienes de capital, o mediante acuerdos comerciales preferenciales con terceros países. Todo esto hace muy difícil que los actores económicos conozcan realmente el nivel de protección efectiva de que disponen. Además, la aplicación a veces excesiva de prácticas de defensa comercial (salvaguardias, *antidumping* y derechos compensatorios) para las exportaciones intracomunitarias impone serios obstáculos a la libre circulación en el interior de los bloques. Considerando la centralidad del tema, hemos incluido en este capítulo un estudio especial sobre algunos de ellos y respecto de la modalidad en que se abordan estas diferencias comerciales en cada esquema de integración (véase la sección E: Solución de controversias e incorporación de la normativa común).

2. Armonizar disciplinas

Una vez que las normativas concordadas se cumplan, el paso natural es ir ampliando el universo de los socios comprometidos con su cumplimiento. En tal sentido, un factor subestimado de competitividad regional radica en la gradual armonización de las diversas reglas y disciplinas contempladas en los diversos esquemas de integración subregional.

Es conocido el hecho de que la multiplicidad de normas de origen y su mayor grado de complejidad involucran trabas para el sector empresarial, agregando costos administrativos y de transacción que distorsionan las decisiones económicas. Al respecto, un tema novedoso en el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (RD-CAFTA) es la posibilidad de "acumular normas de origen" en algunos rubros textiles, es decir, que los insumos que califican de conformidad con las normas de origen puedan provenir de los cinco países firmantes de Centroamérica, República Dominicana o de Canadá, México o los Estados Unidos. En nuestra opinión, es una buena idea que debiera ampliarse al mayor número posible de bienes y también al mayor número de acuerdos. En el mismo sentido, si el Mercosur y la Comunidad Andina ya están unidos por un acuerdo comercial, así como cada uno de sus países integrantes con Chile, habría entonces que hacer un gran esfuerzo por regionalizar las reglas de origen, haciéndolas plurilaterales para el conjunto de países involucrados, lo que daría un estímulo notable al comercio intrarregional y a las decisiones de inversión. Asimismo, aquellos países de la región que cuentan con acuerdos comerciales con los Estados Unidos y que a la vez tienen acuerdos entre sí, también podrían avanzar de modo que sus reglas de origen fueran plurilaterales. Una medida de este tipo es nítidamente creadora de comercio y avanza en la dirección de los fundamentos (*building blocks*) liberalizadores, reforzando la compatibilidad de los acuerdos de libre comercio con la normativa multilateral.

La regionalización de las normas de origen, así como el reconocimiento mutuo en materia de normas técnicas y de las normativas sanitarias y fitosanitarias, darían una señal precisa de avance sustantivo hacia la constitución de un mercado unificado, estimulando no solo la inversión doméstica sino también reforzando el atractivo para la inversión extranjera. Ello también generaría oportunidades especiales para los productores

locales, incentivaría la asociatividad de las empresas de las subregiones y contribuiría sobre todo al desarrollo de las localidades fronterizas. Estos procesos facilitarían el aprendizaje que deben enfrentar las empresas, efectuando alianzas estratégicas para mantener y reforzar su competitividad.

Por ejemplo, las empresas centroamericanas no deberían conformarse con certificar el efectivo cumplimiento de las normas y estándares requeridos por el mercado norteamericano. Debieran ir más allá, constituyendo alianzas productivas, comerciales y tecnológicas que les permitan mejorar aún más su presencia competitiva en ese mercado, así como en México y Canadá. En ese proceso, es previsible esperar que las ventajas competitivas así desarrolladas les permitan explorar también otros mercados. Para acompañar dicho proceso de gradual madurez competitiva, el mismo MCCA deberá a su vez irse readecuando, modernizando y volviendo plurilaterales sus nuevas normativas.

Si se considera que, en opinión de los principales actores económicos, una de las principales debilidades de los esquemas de integración es la incertidumbre jurídica que rodea a las decisiones de exportadores, importadores e inversionistas, es probable que, en este sentido, la inversión más rentable sea invertir en credibilidad. De allí que aparezcan como atractivos los esfuerzos por unificar los sistemas de solución de controversias que surgen del conjunto de los acuerdos subregionales —CAN, Mercosur, MCCA y CARICOM—, así como de todos aquellos acuerdos de complementación económica y acuerdos bilaterales de comercio entre todos los países que integran alguno de estos esquemas y Chile y México, que no pertenecen a ninguno de ellos. Avanzar hacia un sistema único de solución de controversias, reforzando su carácter vinculante y aprendiendo de las mejores prácticas de cada una de las instancias subregionales existentes, constituiría otra señal poderosa para inducir dinámicas de crecimiento y fortalecimiento de las inversiones y del comercio.

Si la Comunidad Sudamericana de Naciones privilegiara estos temas —armonización de reglas de origen, de temas sanitarios y fitosanitarios y de normas técnicas, junto con la unificación de sistemas de solución de controversias— llenaría un espacio crítico y contribuiría sustantivamente a la creación de oportunidades de crecimiento. De avanzar en la dirección de un sistema regional de solución de controversias, correspondería que en este se reprodujesen de la mejor forma posible la normativa y los procesos de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en una suerte de descentralización regional de esa instancia multilateral. De esa forma, no solo se eliminaría la actual dualidad de solución de controversias, una seria y vinculante —la OMC— y otra menos estricta, la instancia regional; también se permitiría que las diferencias comerciales intrarregionales, que son las más numerosas, se resolvieran en la propia región, ahorrando ingentes recursos y facilitando la formación de una masa crítica de profesionales con capacidad de litigar en estas controversias, lo que representaría importantes ahorros de divisas en posteriores controversias en la OMC o con medidas de defensa comercial en los Estados Unidos o en la Unión Europea. En esa dirección, seguramente cabría establecer vínculos estrechos en la coordinación con la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), entidad a la que algunas de las máximas autoridades de la región ya le han sugerido encargarse de esta tarea.

3. Coordinación macroeconómica

No es difícil ejemplificar con algunos episodios recientes las adversas consecuencias que el déficit de coordinación macroeconómica tiene sobre las perspectivas de los procesos de integración. El abandono de la política de bandas cambiarias por parte de Brasil en 1999, así como el derrumbe del plan argentino de convertibilidad en 2001-2002 y la imposición de un control de cambios en la República Bolivariana de Venezuela en 2003, son todos episodios que marcaron períodos de grandes turbulencias en los intercambios intrasubregionales. Desequilibrios macroeconómicos de semejante envergadura causan fracturas en los compromisos subregionales, más allá incluso de la voluntad política de los gobernantes, ya que se desencadenan lógicas que acentúan asimetrías latentes en el proceso de integración o que generan movimientos bruscos en los flujos de comercio, agudizando la situación de vulnerabilidad competitiva de rubros que pueden ser políticamente muy sensibles.

Uno de los principales retos es pues la coordinación —y luego la convergencia— en la definición y gestión de las políticas cambiaria, monetaria y fiscal. Una mayor convergencia de tales políticas redundaría en el aumento de los flujos de comercio a nivel subregional, disminuyendo su volatilidad y los desequilibrios

bilaterales, e incrementando con ello la demanda y el interés por mayor coordinación y consolidación de la institucionalidad ligada a este propósito.[2]

Lo central de la discusión estriba en si es necesaria o no la coordinación macroeconómica como complemento de la integración comercial. La respuesta no es del todo obvia en las actuales fases de la integración subregional, si bien en el mediano y largo plazo ella es inequívocamente positiva. Entre las diversas posiciones se encuentran aquellas que promueven una estrecha coordinación, que incluya la convergencia hacia una unión monetaria con el dólar como moneda común (Lafer, 2000), o la convergencia sobre la base de la flotación en un extremo, y en el otro, aquellos que no la estiman necesaria debido a que no existiría la necesaria densidad crítica en los intercambios comerciales, ni se cuenta con una autoridad monetaria o banco central con suficiente reputación para conducir el liderazgo del proceso.[3] En una situación intermedia estarían aquellos que reconociendo las dificultades señaladas proponen algún grado "mínimo" de cooperación en la coordinación de la política macroeconómica (Machinea, 2004; Machinea y Rozenwurcel, 2005). Esto último se procura tanto en lo fiscal como en lo monetario, por medio del fortalecimiento de las instituciones nacionales fiscales, monetarias y reguladoras. Se proponen, además, metas cuantificables en materia de balances fiscales, inflación, déficit en cuenta corriente, deuda pública, entre otros, junto con mecanismos para compensar los efectos de cambios bruscos en los flujos comerciales, debido a perturbaciones externas. Todo ello iría acompañado de algún sistema de incentivos (Machinea, 2003; Agosín, 2005) para promover el cumplimiento de la coordinación acordada, a fin de estimular el incremento de la demanda por coordinación.

La experiencia más próxima y exitosa en esta materia se observa en el proceso europeo, que abarcó cerca de 50 años de ininterrumpida consolidación. En un reciente estudio, Venables y Winters (2003) sugieren que el éxito de la Unión Europea se apoyaría en tres pilares:

- una profunda integración microeconómica que se construyó paso a paso, con concesiones recíprocas y ponderación de los costos asumidos;
- una sólida institucionalidad —la Comisión Europea, el Tribunal Europeo de Justicia, el Banco Central Europeo, y otros— fundada en el principio de que son instituciones guardianes de los acuerdos; y
- el principio de reciprocidad generalizada, que permitió la aplicación de políticas redistributivas (Fondos de Cohesión) en favor de los nuevos socios. Este último pilar es un eje insustituible de pragmatismo y voluntad política para impulsar el proceso. Esa fue la base sobre la que se acordaron los criterios de Maastrich en 1992, cuando se consolidaron las metas de convergencia para alcanzar la Unión Monetaria Europea, abarcando a 12 de los países de la Unión en enero del 2002. Precisamente la ausencia de esos tres factores, y sobre todo la enorme variabilidad del tipo de cambio y una gran volatilidad de flujos financieros, ha hecho imposible la convergencia real en nuestros esquemas de integración (para el caso del Mercosur, véase Fanelli, 2004).

El déficit de coordinación macroeconómica en la región debe ser entendido como el resultado de la ausencia de incentivos que induzcan la complementariedad e interdependencia entre los socios de una agrupación subregional y la coordinación macroeconómica propiamente tal. Ambas cuestiones han de ser pensadas como elementos complementarios y no como tareas secuenciales. La experiencia europea es precisamente un buen ejemplo de que la integración es un proceso iterativo, en el que la expansión del comercio, por una parte, y la suscripción de acuerdos que limitan la variabilidad cambiaria, por otra, hicieron posibles soluciones cooperativas (BID, 2002; Machinea, 2003).

Al ser la coordinación una necesidad vital para el desarrollo de la integración regional, cabe argumentar la posibilidad de generación de incentivos "exógenos", como los que tuvo la integración europea con el sistema de cambios fijos heredado de Bretton Woods. Ante la ausencia de un incentivo parecido, resulta razonable postular que organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, o subregionales como la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Banco Centroamericano de Integración (BCI) pudieran generar incentivos positivos, colaborando en la "coordinación" por medio de paquetes de financiamiento que vengan a potenciar la profundización de los acuerdos subregionales en diversas áreas temáticas, como la aplicación de estándares comunes, similares reglas fitosanitarias, una ley de competencia común, y otras (Machinea, 2003). Como contrapartida, los países de manera voluntaria se comprometerían al cumplimiento de ciertas metas macroeconómicas y fiscales.

---

[2] Este tema no es menor, puesto que los saldos comerciales negativos alimentan conductas proteccionistas de búsqueda de alternativas de defensa comercial, menos propensas a existir en escenarios de comercio balanceado.

[3] Entre algunos de los estudios que reivindican la convergencia sobre la base de la flotación, se señalan los de Giambiagi (1999); Lafer (2000); Eichengreen y Hausmann (1999); Lorenzo, Aboal y Badagian (2004), entre otros.

Actualmente, en los países del Mercosur existe convergencia en el ciclo de crecimiento, los regímenes de flotación cambiaria, los resultados fiscales, la aplicación de políticas antiinflacionarias y una disminución importante de los coeficientes de deuda sobre el PIB, especialmente en Brasil y Uruguay (véase el cuadro III.10). En el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad Andina, los casos extremos de Nicaragua y República Bolivariana de Venezuela elevan los promedios.[4] No obstante, las cifras más recientes revelan un período destacado de las cuentas macroeconómicas de la región, con avances notables en el control de la inflación y del saldo fiscal. El favorable ciclo externo 2004-2005 explica buena parte de este desempeño, pero la positiva coyuntura no se ha aprovechado para avanzar en esquemas de coordinación macroeconómica que ayuden a morigerar las futuras crisis *(shocks)* externas o a evitar que las propias subregiones sean fuentes de turbulencias macroeconómicas.

Cuadro III.10
ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN SUBREGIONAL: COMPARACIÓN DE ALGUNOS INDICADORES DE CONVERGENCIA MACROECONÓMICA, 2002 Y 2004

Indicador / País	Inflación		Déficit cuenta corriente (porcentaje del PIB)		Déficit público (porcentaje del PIB)		Deuda pública (porcentaje del PIB)	
	2002	2004	2002	2004	2002	2004	2002	2004
Metas	**5% en 2006**		**...**		**-3% del PIB**		**40% en 2010**	
Mercado Común del Sur (Mercosur)[a]	**17,8**	**6,0**	**0,3**	**1,9**	**1,9**	**-0,7**	**64,6**	**56,4**
Argentina	41,0	6,1	8,5	2,0	-0,3	1,3	131,5	105,0
Brasil	12,5	7,6	-1,7	1,9	2,6	-1,2	49,4	42,7
Paraguay	14,6	2,8	1,8	0,4	-0,4	0,7	51,2	34,8
Uruguay	25,9	7,6	3,1	-0,8	-4,9	-3,1	85,9	86,5
Metas	**10% cada país**		**...**		**-4% del PIB**		**50% del PIB**	
Comunidad Andina (CAN)[a]	**10,9**	**7,5**	**1,3**	**4,1**	**-3,6**	**-3,4**	**45,7**	**45,3**
Bolivia	2,4	4,6	-4,4	2,9	-9,0	-6,1	55,1	58,0
Colombia	7,0	5,5	-1,6	-1,0	-5,0	-5,6	46,3	47,4
Ecuador	9,3	1,9	-5,8	-0,5	-0,8	-1,7	66,8	59,1
Perú	1,5	3,5	-1,9	0,0	-2,1	-1,3	49,3	47,4
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	31,2	19,2	8,2	12,6	-3,5	-3,3	36,8	37,4
Metas	**4% cada país**		**-3,5% del PIB**		**-2,5% del PIB**		**50% del PIB**	
Mercado Común Centroamericano (MCCA)[a]	**6,5**	**8,9**	**-5,6**	**-5,3**	**-2,9**	**-2,4**	**51,1**	**52,6**
Costa Rica	9,7	13,1	-5,4	-4,8	-4,3	-3,0	56,0	96,0
El Salvador	2,8	5,3	-2,8	-3,9	-3,1	-1,6	46,0	47,0
Guatemala	6,3	9,2	-5,3	-4,4	-1,0	-2,0	28,0	27,0
Honduras	8,1	9,2	-3,3	-3,7	-5,2	-3,4	67,8	69,0
Nicaragua	4,0	8,9	-19,1	-17,5	-4,1	-3,7	155,0	120,0
3 grupos[a]	**14,7**	**7,8**	**0,2**	**2,0**	**0,0**	**-1,6**	**58,1**	**53,5**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales y de la Secretaría General del Consejo Monetario Centroamericano.
[a] Promedios ponderados por el peso del PIB de cada país.

[4] La Secretaría General de la CAN preparó en marzo del 2004 un Informe de Seguimiento, que pasa revista a la situación en cada uno de sus países miembros. Los resultados preliminares para 2003 y 2004 indican que Venezuela, con una inflación del 19,2%, aún no puede cumplir con la meta objetivo de un 10%, mientras que Bolivia mantiene todavía un déficit público más elevado que la meta del 4% del PIB, además de un alto nivel de deuda cercano al 80%, también superior al umbral fijado (50%).

4. Mejorar la infraestructura

El desafío en infraestructura es permanente con respecto a cualquier esfuerzo de integración, así como en la construcción de competitividad. Actualmente, son tres las iniciativas vigentes en esta área: el Plan Puebla Panamá (PPP) en Centroamérica; la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Sudamérica (IIRSA) en América del Sur; y el programa "Uniendo el Caribe por aire y mar" entre los países del Caribe (véanse CEPAL, 2003c, 2004 y 2004b).[5] [6]

Los resultados, al parecer, tardarán algún tiempo en concretarse. En el caso de la IIRSA, ya se han escogido 32 proyectos prioritarios pero aún está pendiente el financiamiento, que ascendería a los 4.200 millones de dólares. En el caso del PPP, los avances serían un tanto más sustanciales, al contarse ya con financiamiento asegurado de más del 60% de la inversión requerida —4.321 millones de dólares. Por su parte, los avances entre los países del Caribe se han concentrado en la cooperación en programas de capacitación y recopilación de información, a fin de transparentar la competencia de las operaciones portuarias de empresas navieras y transportes en general.

En materia de infraestructura, un tema novedoso —por la intensidad del apoyo político a mediados del año 2005— es el de la integración energética en el Cono Sur, tema que se examina a continuación y en relación con el cual se alude a un "anillo energético".

C. Integración energética en América del Sur

Luego de la XXVIII Cumbre del Mercosur, realizada en junio del 2005 en Asunción, la integración energética surge como un eje articulador de vital importancia en la transformación productiva y el fomento de la competitividad en la subregión. Se la percibe además, y con razón, como el principal desafío de la integración regional, en el que —al estilo del carbón y el acero europeos— se podrían establecer los cimientos de una integración profunda, que radique en la complementación en la base productiva, tal como también acontece en los procesos asiáticos de integración. En los últimos años, Argentina, Brasil y Chile han enfrentado crisis energéticas de diversa consideración. En perspectiva, un escenario de crecimiento elevado en los próximos 10 años les impone exigentes demandas energéticas que requieren ser previstas mediante políticas que estimulen la inversión en el sector.

La integración energética sudamericana puede colaborar eficazmente en esa dirección. Es una dinámica compleja que debe incorporar varias dimensiones: recursos, tanto energéticos como financieros; redes físicas de conexión y transmisión; y reglas de juego expresadas en acuerdos supranacionales, con marcos regulatorios armonizados, contratos flexibles y mecanismos eficaces y vinculantes para resolver conflictos. Las políticas nacionales, a su vez, debieran reforzar el componente de la visión regional y la coordinación de políticas. Se trata de macrotemas; sin embargo, hasta ahora los principales problemas se han originado no tanto en la escasez de recursos o la carencia de redes, sino más bien en la dificultad para articular reglas y políticas congruentes con el estímulo a la inversión y la interdependencia energética en la subregión.

La existencia de importantes reservas de gas natural, su creciente utilización para la generación de electricidad y el incremento de la demanda gasífera mundial, hacen que el desarrollo e integración de dicho mercado sea un tema ineludible tanto para los productores (principalmente la

[5] El Plan Puebla Panamá está estructurado sobre ocho iniciativas "mesoamericanas" (integración vial, integración energética, integración de servicios de telecomunicaciones, facilitación del intercambio comercial y aumento de la competitividad, el desarrollo humano, el desarrollo sostenible, la prevención y mitigación de desastres naturales y el turismo), mediante las que se procura impulsar el desarrollo de la infraestructura en Centroamérica.

[6] La IIRSA es una iniciativa multinacional que involucra a 12 estados de América del Sur que se proponen alentar el desarrollo de la infraestructura regional en los sectores vinculados con el transporte, la energía y las telecomunicaciones (al respecto, véase http://www.iirsa.org).

República Bolivariana de Venezuela, Bolivia, Argentina y Perú) como para los consumidores (los más importantes: Brasil y Chile). A continuación, se presenta la evolución reciente de tres procesos de integración energética donde participan los cuatro países sudamericanos con el mayor volumen de reservas.

- Argentina/Chile. En la región, Argentina ocupa el tercer lugar en reservas probadas de gas natural, con cerca de 21,5 trillones de pies cúbicos (Tpc) y el primero en desarrollo relativo de la industria gasífera, con un 45% del consumo de energía primaria abastecido por gas. Sus exportaciones van a países vecinos, principalmente Chile. En el año 2004, tras el abandono de la convertibilidad y luego de la pronunciada devaluación, el gobierno fijó topes a las tarifas de la energía, estimulando un drástico aumento de la demanda interna que excedió la capacidad de oferta. Para equilibrar el mercado, se redujeron las exportaciones en un 50% y se importó gas desde Bolivia. La crisis puso en evidencia la inadecuación de la red doméstica de transmisión para satisfacer incrementos importantes de demanda y la consecuente necesidad de promover nuevas inversiones, tanto en el sistema de transmisión como en la producción. Para Chile, la reducción del abastecimiento generó dificultades, sobre todo en la región norte, lo que obligó a redefinir la estrategia energética, fuertemente dependiente del gas natural. En este caso, una decisión de política interna y el consiguiente desconocimiento de un acuerdo supranacional pusieron en evidencia la vulnerabilidad del proceso integracionista, al constituirse en variable de ajuste para los problemas de uno de los socios. Se prevé que en ausencia de importantes inversiones en los próximos años, Argentina podría enfrentar severas restricciones eléctricas a fines de esta década, momento en que ciertamente el suministro de gas a Chile se vería afectado. En Chile, a su vez, se ha procurado enfrentar esta circunstancia con la instalación de una planta de regasificación que permita comprar gas natural licuado en otras regiones del mundo, regasificándolo en un puerto de la zona central e incorporándolo a la red eléctrica central. Se trata de una decisión de gran envergadura, que altera la matriz energética del aparato industrial y que no habría sido necesaria si hubiese operado un "anillo energético regional" como el que se está planteando. En el mismo país, se estima que para sostener su ritmo de crecimiento es necesario duplicar la potencia eléctrica instalada entre los años 2006 y 2020. En la medida en que ese plan de inversiones se vaya concretando, es posible que Chile pueda ser un exportador marginal de energía eléctrica a principios de la próxima década.
- República Bolivariana de Venezuela/Colombia**.** A pesar de que la República Bolivariana de Venezuela es el país con mayores reservas de gas en la región (148 Tpc), su industria gasífera está poco desarrollada y el gas es utilizado fundamentalmente para reinyección en pozos petroleros de baja presión, ya que su red de transmisión aún no permite conectar las regiones de oriente (productora) y occidente (consumidora). Está en estudio una inversión de 120 millones de dólares para la construcción de un gasoducto de 120 km entre Colombia y el estado de Zulia para aliviar en parte el déficit de gas para la generación de electricidad. El supuesto es que la República Bolivariana de Venezuela importará gas hasta desarrollar sus propias reservas, pudiendo luego revertir el flujo de gas e incluir posibles exportaciones a Ecuador y Centroamérica. También se propone la construcción de un poliducto para dar salida al Pacífico y, eventualmente, al mercado chino, a los hidrocarburos venezolanos. En este último caso, se discute la opción de hacerlo por Colombia o Panamá.
- Bolivia/Perú/México. Luego de los grandes descubrimientos gasíferos de los últimos años, Bolivia se ha convertido en un proveedor potencial para muchos mercados, además de los tradicionales de Argentina y Brasil. Sin embargo, la falta de consensos internos ha impedido la concreción de dos importantes oportunidades. La primera, de exportar gas a la costa este de los Estados Unidos a través de México, por no decidir oportunamente el puerto de salida al Pacífico; la segunda, de exportar gas a México para la generación eléctrica de ese país, al no acordar una estrategia conjunta con Perú, complementando así la oferta exportable. La conflictividad política que ha atravesado Bolivia en el último tiempo y la forma en que esta se ha focalizado en el tema del gas, incluida la controversia en torno de la elección de un puerto de salida del gas natural, que podría ser tanto peruano como chileno, en la práctica ha paralizado cualquier iniciativa de Bolivia en este plano, restándole atractivo a su inmenso potencial gasífero.

1. El anillo energético en América del Sur

En medio de este complejo escenario, agudizado por la falta de consenso en torno de una normativa sobre los hidrocarburos que regule la actividad productiva, las exportaciones y el trato tributario a los inversionistas en Bolivia y por las dificultades de Chile para asegurarse la provisión de gas desde Argentina, ha surgido un renovado interés por consolidar la anhelada integración energética. Actualmente, el tema se encuentra en el centro del debate, luego que en junio del 2005 los gobiernos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay propusieran a Perú un plan para construir un "anillo energético" que asegure el abastecimiento de gas a sus países, mediante un gran gasoducto regional de aproximadamente 1.750 km.

El gas provendría de las reservas de Camisea, un proyecto para la explotación de gas natural en la región amazónica del Perú, localizada a 600 km de Lima. Aunque las reservas fueron descubiertas en 1985 por la empresa Shell, no fue sino hasta el año 1999 que se activó efectivamente el proceso cuando el gobierno peruano licitó la licencia de explotación, así como el transporte y la distribución mediante concurso internacional.[7] En el año 2000, se adjudicó una licencia de explotación por 40 años al consorcio liderado por Pluspetrol Perú Corporation S.A.; la distribución y el transporte se adjudicó a su vez al consorcio Transportadora de Gas del Perú S.A. (TGP), creado para el desarrollo y operación de dicho proyecto.[8] [9] Por su parte, en 2002, TGP S.A. seleccionó a Tractebel como operador de la compañía de distribución de gas Gas Natural de Lima y Callao (GNLC), de propiedad de Tractebel. Asimismo, Tractebel se convertirá en socio de TGP S.A. para el proyecto del transporte.

El costo del proyecto, estimado en 2.700 millones de dólares, que podría ampliarse en 2.000 millones más en una segunda etapa, ha significado flujos de inversión extranjera directa (IED) por cerca de 1.200 millones de dólares, además de recursos financieros otorgados en forma de préstamos por parte del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el BNDES (Brasil) y algunos bancos peruanos. Además de proveer de gas a Lima y Callao, las empresas se proponen exportar gas a la Costa del Pacífico de México.

La propuesta de conformar un "anillo energético" abre la posibilidad de exportar el gas de Camisea hacia el sur, partiendo por el proyecto de construcción de un gasoducto desde Pisco (Perú), pasando por Ilo y Tacna, hasta llegar a Tocopilla (Chile) adonde se podrían destinar envíos de 35 millones de m3 al día. Este proyecto permitiría atender la demanda de gas del sur de Perú, de las centrales del Sistema Interconectado del Norte Grande (SING) y del Sistema Interconectado Central (SIC) de Chile, todo esto en una primera etapa. Posteriormente, contando con la participación de Bolivia, la provisión de gas se ampliaría hacia Argentina mediante el Gasoducto NorAndino, con el que se realizaría un empalme hacia Uruguaiana, y desde allí hasta Porto Alegre y Buenos Aires. Así, el proyecto cubriría las expectativas de demanda no solo de Chile, sino también de Argentina, Brasil y Uruguay. El proyecto del anillo energético cuenta con un estudio de factibilidad de la empresa franco-belga Suez Energy Internacional y los países involucrados acordaron un segundo estudio al BID. Asimismo, se trabaja en la elaboración de un marco legal, que se espera tener completado a fines del 2005 (*El Comercio* y *Gestión*, Perú, 7 de julio del 2005) y que debería abordar temas de garantía de inversiones, nación más favorecida (NMF), manejo de contingencias y solución de controversias.

El proyecto ha ido tomando cuerpo, al punto que en la última reunión de mandatarios del Mercosur, los presidentes de los cuatro países integrantes, más Bolivia y los demás países de la Comunidad Andina, reafirmaron el compromiso de concretar un proyecto para la creación de dicho anillo energético. El fuerte impulso político recibido por este proyecto ha estimulado la participación de organismos multilaterales de financiamiento. En efecto, el BID ya anunció su apoyo a la iniciativa, que tiene un costo estimado de 2.500 millones de dólares. Algunas empresas como Suez-Tractebel, Petróleo Brasilero

[7] En 1998, pese a existir un contrato suscrito entre el Gobierno del Perú y el consorcio Shell-Mobil, que garantizaba el proyecto para proveer de gas natural a las regiones de Lima y Callao, este fue abandonado por las empresas que deseaban exportar gas natural a Brasil a través de territorio boliviano, además de obtener la integración vertical del proyecto (explotación, transporte y distribución). Estas empresas planificaron invertir 4.500 millones de dólares (CEPAL, 1999).

[8] Este consorcio cuenta con la participación de Hunt Oil Company of Peru Llc., SK Corporation y Tecpetrol del Perú S.A.C. (con el 100% de propiedad del Grupo Techint).

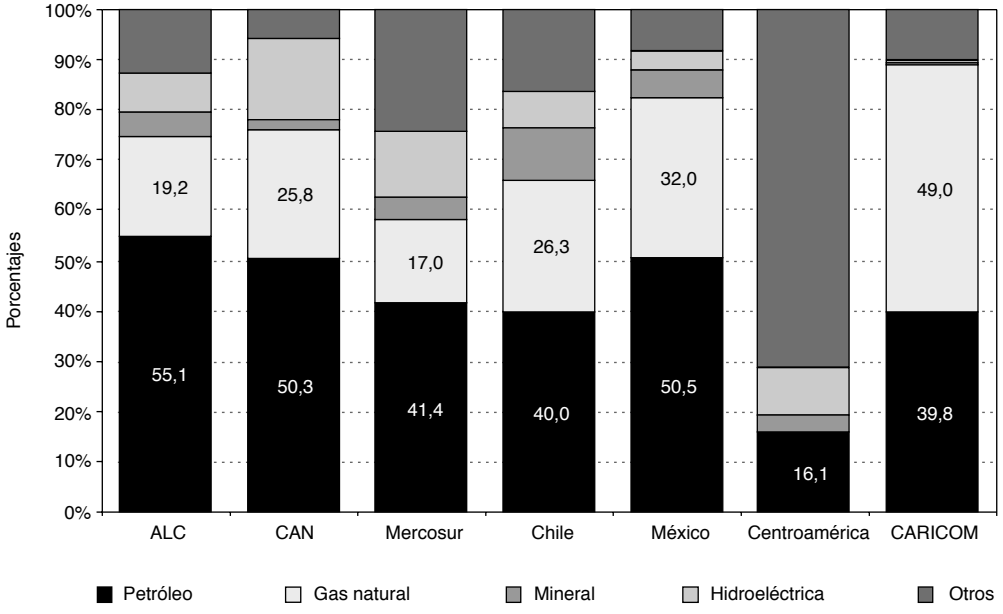
[9] Liderado por Tecgas N.V. (100% de propiedad del Grupo Techint), con la participación de Pluspetrol Resources Corporation, Hunt Oil Company, SK Corporation, Sonatrach Petroleum Corporation B.V.I. y Graña y Montero S.A. (subsidiaria de Halliburton).

(Petrobras), Repsol-YPF y Pluspetrol, entre otras, ya están interesadas. El hecho de que la proporción de utilización del gas natural en la oferta total de energía sea más importante y menos onerosa en los países del sur del continente (véase el gráfico III.7) hace viable el proyecto referido, mucho más si se le considera complementario con las demás fuentes de energía, como lo ha propuesto el Presidente de Chile, Ricardo Lagos.[10]

En el último tiempo, Paraguay y Bolivia estudian la posibilidad de la ejecución conjunta de un gasoducto en el tramo Tarija-Vallemi. Dicho plan contaría con el respaldo privado y proyecta inversiones por un monto de 300 millones de dólares, habiendo recibido las autoridades paraguayas al menos tres propuestas: i) tramo Tarija, Chaco-Mariscal, Estigarribia-Vallemi, para abastecer al mercado brasileño específicamente del estado de Mato Grosso do Sul. Esta iniciativa contaría con inversión de empresarios italianos; ii) tramo Tarija-Mariscal, Estigarribia-Asunción, para abastecer a las zonas de Pedro Juan Caballero y Ciudad del Este, proyecto respaldado por inversionistas alemanes, encabezados por Siemens, y iii) establecimiento de una red que incluya Bolivia (Tarija), Paraguay (Estigarribia-Vallemi), Chile (Iquique) y Brasil (Paranagua), con lo que se uniría el Atlántico con el Pacífico, dentro del corredor bioceánico. Esta tercera alternativa, que es vista como la más ambiciosa y de mayor viabilidad, contaría con el respaldo de la multinacional *Panamerican Energy*, estando actualmente en estudio la factibilidad de la realización del primer tramo Tarija-Vallemi (Diario paraguayo *ABC*, 28 de julio del 2005).

El diagnóstico energético global y regional permite augurar que el petróleo continuará siendo la principal fuente de energía en los próximos 30 años; que sus precios continuarán siendo elevados, al menos en lo que resta de la década; que el gas natural gana presencia en la

Gráfico III.7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (ALC): DISTRIBUCIÓN DE LA OFERTA TOTAL DE ENERGÍA PRIMARIA (OTEP), 2003
(Porcentajes calculados sobre la base de BEP) [a]



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial y del Sistema de Información Económica Energética (SIEE) de la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), 2004.
[a] Barriles equivalentes de petróleo.

[10] Existe un debate sobre el efectivo nivel de reservas en Camisea. Sin embargo, la empresa Pluspetrol informó a los ministros de energía del Mercosur, y a los de Chile y Perú, que las reservas serían de 57 millones de metros cúbicos por día para 20 años. De esa cifra, 12 millones se destinarían a Perú, 17 millones a México y 28 millones al Cono Sur. A ello se agrega la disposición de Repsol y de Petrobras para iniciar exploraciones en los campos aledaños (*Estrategia*, 8 de julio del 2005).

matriz energética internacional y que el carbón continuará siendo otra fuente energética muy relevante, si bien será necesario acompañar estas últimas inversiones con criterios ambientales cada vez más estrictos, tal como acontece en las economías industrializadas. Una mirada a las fuentes energéticas de América del Sur detecta abundante oferta petrolera (República Bolivariana de Venezuela, Colombia y Ecuador), de gas (República Bolivariana de Venezuela, Bolivia, Perú y Argentina), de carbón (Colombia y Chile), y potencial hidroeléctrico (Brasil, Paraguay, Uruguay, Ecuador, Chile, Colombia y República Bolivariana de Venezuela). En ese contexto, no podrían entenderse las crisis energéticas experimentadas por varios países en períodos recientes, a no ser por la ausencia de mecanismos que incentiven la interconectividad de las fuentes energéticas o de otros que doten de suficiente certidumbre jurídica a las inversiones necesarias. En otras palabras, al decir de Felipe González, más que déficit de energía lo que la subregión estaría enfrentando sería un déficit de inversiones en energía, lo que a su vez derivaría de un déficit de instituciones que aseguren la necesaria certidumbre jurídica para que estas se concreten.[11] El debate sobre el "anillo energético" que surgió en la Cumbre de Asunción permitiría abordar esta debilidad, abriendo incluso perspectivas para que el subcontinente pueda actuar como actor relevante en la escena mundial, ya no solo como proveedor de petróleo sino también de gas natural.

Es un gran desafío que enfrenta, como es natural, grandes dificultades que corresponderá ir abordando gradualmente, en tanto exista la decidida voluntad política de avanzar en esa dirección. Ello requiere consensuar ciertos principios clave en materia de eficiencia económica y del necesario marco institucional. La eficiencia económica exige apoyarse en mercados amplios, unificados, competitivos y transparentes, que permitan abastecimiento oportuno al más bajo costo posible, en condiciones de elevada cobertura, seguridad y calidad del servicio, y con flexibilidad frente a las turbulencias. Para eso es fundamental que los precios reflejen la escasez relativa y que las políticas públicas diferencien nítidamente la función empresarial de otras funciones que puedan asignárseles a las empresas del sector. La institucionalidad de acompañamiento debiera incluir mecanismos de regulación compatibles con los criterios de mercado y con un trato no discriminatorio a los inversionistas, que ofrezcan certidumbre jurídica y una definitiva estabilidad en las reglas del juego en cuanto a precios, inversiones e impuestos, de modo de estimular las inversiones de reposición y ampliación de capacidad, así como las de interconectividad entre las distintas fuentes energéticas.

El llamado "anillo energético" apunta no solo a trabajar la conjunción de esfuerzos en torno del uso del gas natural, sino también a favorecer la interconectividad entre las distintas fuentes energéticas, vale decir, fundamentalmente entre petróleo, gas natural, carbón e hidroelectricidad. El estímulo de los intercambios (*swaps*) energéticos representa un singular desafío a nivel de las tecnologías productivas, legales y financieras, así como en lo referente a la complementariedad de este "anillo" con los esfuerzos nacionales de inversión. Como es evidente, mientras mayor certidumbre jurídica se aprecie en esta iniciativa subregional, mayor será el vínculo de complementariedad que los esfuerzos nacionales tendrán con ella.

Entre los numerosos desafíos que la puesta en marcha del "anillo energético" de América del Sur deberá abordar, los más destacados son:

- Asegurar el nivel de oferta: la inclusión de Bolivia es un dato central, ya que las reservas de gas de Perú (8,8 trillones de pies cúbicos, Tpc) representan menos de la mitad de las reservas comprobadas de gas argentino (21,5 Tpc), y menos de un tercio de las reservas bolivianas (29 Tpc) (Comisión de Integración Energética Regional, 2005). Afortunadamente, las reuniones técnicas y ministeriales que se han efectuado después de la Cumbre del Mercosur en Asunción han contado con la presencia de las respectivas delegaciones bolivianas.
- Armonización de las estructuras de mercado y políticas de precios: la diferencia en este punto es considerable, debido a los distintos esquemas de formación de precios existentes en cada país. Los diferenciales de precios entre países llegan a ser de entre 11 y 13 veces (Kozulj, 2004). La armonización significará que algunos actores —ya sean públicos o privados— verán reducidos sus márgenes de beneficio y que, en general, todos deberán acostumbrarse a un escenario de mayor eficiencia energética, donde las señales de precios deberán recoger de mejor forma la escasez relativa de energía.
- Coordinar marcos regulatorios disímiles: en esta área existe una controversia respecto de qué resulta más adecuado, si los marcos regulatorios contractuales o los de tipo general. En el caso de los primeros, prima una mayor rigidez en cuanto a que existen leyes, decretos y contratos con disposiciones sobre tarifas, modelos contractuales, régimen de acceso y despacho, y otros aspectos. En cambio, los marcos

[11] Encuentro Iberoamericano de Sevilla, 21-22 de abril del 2005.

generales contienen baja regulación y los operadores desarrollan el negocio según contratos acordados con sus clientes. Una solución en este ámbito podría ser la creación de una instancia reguladora supranacional. Es posible que en esta primera fase de complementariedad energética un esquema flexible aparezca como más viable.

- Establecer mecanismos de garantía: al considerar tanto la escala como el horizonte temporal de las inversiones en energía, debiera resultar evidente la necesidad de establecer marcos jurídicos adecuados que avalen dichas inversiones. En este tipo de iniciativas, la pluralidad de interesados es importante, tanto por parte de la oferta como de la demanda y ojalá con una malla de intereses cada vez más entrecruzados e inversiones plurinacionales. La presencia del BID y del Banco Mundial puede reforzar las confianzas financieras en la iniciativa y podrá requerir de algunos fideicomisos que resguarden la red de contratos privados que sustentarán la demanda de energía.
- Evaluar la presencia de actores externos: la magnitud de la iniciativa y la posibilidad de que esta constituya a la subregión en un oferente global de energía, bien podría interesar a inversionistas externos a la subregión. Dado el creciente interés de China por invertir en fuentes energéticas en la subregión (véase el capítulo V), cabría también considerar esta posibilidad en el diseño del "anillo energético" sudamericano.

En síntesis, el desafío es considerable. Despejando primero el tema del nivel efectivo de reservas en Camisea, es necesario contar pronto con un marco legal que otorgue seguridad regulatoria y certidumbre jurídica a los inversionistas y a los demandantes de gas. Sobre esa base, es posible iniciar las inversiones en la construcción de los ductos una vez que decanten las conversaciones entre vendedores y compradores de gas, definiendo volúmenes, precios y rentabilidad de la inversión. La gran magnitud de esta iniciativa exige certeza y un adecuado tratamiento de los temas tributarios, del riesgo cambiario y la transferencia de monedas, así como compatibilidad de regulaciones técnicas y económicas entre todos los países que integren este proyecto. Todo esto justifica pensar que estamos frente a la iniciativa de integración más seria que haya surgido en la subregión. De irse concretando, sin ninguna duda preparará el escenario para iniciativas aún más audaces.

D. Integración regional en América Latina y el Caribe: principales debates y desafíos

1. Mercosur

a) Crece la relevancia política del Mercosur

El Mercosur ha venido incrementando su rol como espacio sudamericano de coordinación y concertación política, así como entre los países miembros y los asociados y con México, que ha expresado su interés en asociarse a este esquema de integración subregional. El acuerdo comercial entre el Mercosur y la Comunidad Andina y la gestación de la Comunidad Sudamericana de Naciones son expresiones de este fenómeno.

Este buen momento de la dimensión política coincide además con un favorable ciclo económico. En este último plano, se aprecia en el Mercosur la convergencia de un ciclo económico expansivo con un importante alineamiento cambiario y monetario, saldos fiscales positivos y menor volatilidad cambiaria y financiera. La solidez de la gestión macroeconómica de Brasil y la exitosa renegociación de la deuda de Argentina refuerzan esa perspectiva.

La coyuntura del Mercosur es pues propicia para aprovechar la marcada convergencia política de los actuales Presidentes de los países miembros, así como su énfasis en fortalecer el organismo subregional. Otro activo destacado es la alta popularidad media de dichos Presidentes, en particular, el elevado prestigio político de Brasil y el destacado rol internacional que ha jugado el Presidente Lula, incluida la conformación del G-20 y la Alianza Internacional contra el Hambre. Se trata pues de una coyuntura internacional con espacio político y económico para iniciativas audaces en materia de integración y complementación económica. Por de pronto, la asociación reciente de Colombia, Ecuador y República Bolivariana de Venezuela, además de

las previas de Perú, Bolivia y Chile y el interés de México por asociarse al Mercosur, dan cuenta de una constelación inédita de convergencias entre el Mercosur, Chile, los países andinos y México.

En esta nueva situación, con la asociación de México, el Mercosur contará con seis países asociados y cuatro miembros plenos. Con el ingreso de México, el PIB de los asociados será superior en un 40% al de los miembros plenos y alcanzará al 58% del PIB ampliado, en tanto que sus exportaciones totales representarán 2,2 veces las de los miembros plenos. Ahora bien, la creciente importancia del Mercosur como foro político no asegura idéntica relevancia en los planos económico y comercial. En la práctica, la mayor relevancia política del Mercosur ha ido de la mano con un nivel inédito de críticas —al más alto nivel— a su desempeño como unión aduanera.

Junto con considerar la elevada presencia relativa de miembros asociados y, por tanto, fuera de la unión aduanera, cabe también atender a la diversidad de enfoques en políticas comerciales, pues en pocos meses más entre los asociados se podrán incluir 5 países (Colombia, Chile, Ecuador, México y Perú) y hasta 6, si Bolivia da el paso, que han suscrito acuerdos bilaterales con los Estados Unidos. Las diferencias en cobertura y profundidad de los respectivos acuerdos —entre aquellos con los Estados Unidos y aquellos con el Mercosur— plantean un singular desafío a los mecanismos de integración.

Es evidente que el Mercosur representa más que aranceles y temas comerciales, particularmente cuando es en este plano donde se aprecian sus principales debilidades. De la misma forma, parece algo restrictiva la lectura que interpreta el acercamiento de México a América del Sur como fundado en razones comerciales. Hay aquí claves de geopolítica que convendría escudriñar, pero, sin duda, entender esta aproximación como motivada básicamente por razones económicas o comerciales, además de entrañar un mal diagnóstico, importaría limitar las posibilidades de esta asociación. Por cierto que un escenario comercial más comprometido con el libre comercio, con fluidez de las inversiones y certidumbre jurídica para exportadores, importadores e inversionistas, generaría condiciones para que se refuercen las instancias políticas y económicas de la asociación de México con América del Sur. No obstante, ese escenario aún no existe y mal se podría girar con cargo a ello.

b) El Mercosur enfrenta una prueba de credibilidad

En la actualidad, este organismo subregional enfrenta un test de credibilidad y de objetivos. Su protocolo constitutivo —Ouro Preto, 1994— lo define como una unión aduanera, lo que supone libre comercio intrazona, un arancel externo común y una política comercial externa común. Once años después, ese objetivo dista de ser cumplido y la perspectiva se vislumbra compleja. Subsisten demasiadas excepciones arancelarias: tanto con respecto al arancel cero intrazona como al arancel externo común, los avances en armonización aduanera y técnica han sido menores a lo esperado y desde fines de los años noventa se han venido introduciendo nuevos tratamientos excepcionales —a veces consensuados, a veces de modo unilateral— que vulneran estos principios (Kosacoff, 2005).

Las preferencias comerciales negociadas se han visto afectadas por decisiones unilaterales, que han utilizado medidas no siempre consistentes con las normas concordadas por los países miembros. A su vez, aquellas normativas aprobadas por estos no se transforman en legislación doméstica, lo que acrecienta la brecha entre normativas comunitarias y políticas públicas efectivamente adoptadas por los países comunitarios, y hace más complejo el futuro escenario de convergencia de políticas públicas. Las inconsistencias conducen a demoras en las decisiones estratégicas, luego a delicados retrasos en la gestación de los consensos domésticos y, con ello, a dificultades adicionales de convergencia en los procesos de integración, lo que abona el terreno para futuros incumplimientos de las normativas comunitarias. De allí que la forma en que se definan las actuales diferencias en el Mercosur sea tan decisiva para su evolución futura.

Durante el año 2004 y el primer semestre del 2005, alcanzaron gran notoriedad las disputas por temas comerciales entre Argentina y Brasil, tanto a nivel ministerial como de las respectivas agrupaciones empresariales. Los sectores productivos involucrados son numerosos: Argentina reclama por el daño que las exportaciones de Brasil estarían ocasionando en sus sectores textiles, calzados, televisores, electrodomésticos, baterías y muebles de madera, algodón, hilados, mezclilla (*denim*) y alfombras, en tanto que Brasil alega por el efecto de los productos argentinos sobre su producción de pollos, lácteos, trigo, arroz y azúcar.

Las autoridades de Argentina apuntan al tema del desequilibrio en las cuentas que abruptamente estaría favoreciendo a Brasil, relacionándolo con el incumplimiento de compromisos asumidos en el Tratado de Asunción en orden a coordinar las políticas macroeconómicas y a establecer políticas integradas de inversión que generen cadenas productivas intrarregionales, estimulando la competitividad del Mercosur en terceros mercados. En vista de que tales compromisos no han derivado en políticas integradas de inversión, las autoridades argentinas plantearon la opción de utilizar unilateralmente mecanismos de compensación transitorios, en tanto se avance en armonización

macroeconómica o los sectores productivos beneficiados por estas medidas de protección inviertan para mejorar su competitividad. Entre esos mecanismos estarían los cupos negociados directamente entre privados, las salvaguardias o diversas modalidades de licencias de importación. En una discusión posterior se desecharon las salvaguardias y los representantes de Brasil flexibilizaron sus posturas, manifestando su disposición a financiar exportaciones argentinas a Brasil, en cuanto Argentina reinstaure el Arancel Externo Común (AEC) de 14% para maquinarias y herramientas, medida que limita el mercado argentino para esas exportaciones.

A inicios de julio, los representantes de Brasil se abrieron formalmente a discutir sobre una cláusula de adaptación competitiva en el Mercosur, "similar a las salvaguardias" (*La Nación*, 9 de julio del 2005), si bien resta por definir su delimitación precisa, esto es, circunstancias que la desencadenarían, procedimientos para su utilización, plazos de aplicación, y otros asuntos. Por parte de Brasil, se insistió en que antes de este mecanismo debería privilegiarse la posibilidad de un acuerdo entre privados, es decir, la negociación de cuotas y la restricción voluntaria de exportaciones. Una dificultad que persiste es que a esta eventual cláusula se la relaciona con "grandes alteraciones macroeconómicas", situación que en la actualidad no existe, haciéndola por tanto inoperante para incidir en las numerosas controversias actuales.

La respuesta argentina es que también se aborden los mecanismos de incentivo a la radicación de inversiones productivas, procurando que ellos no afecten al comercio. La idea, en palabras de las autoridades argentinas, no es eliminar tales incentivos, sino conseguir un trato equilibrado. Sin que la modalidad precisa se conozca aún, da la impresión de que se intentaría cuantificar el efecto de tales incentivos en el precio y, a continuación, ajustar las preferencias comerciales concedidas, de modo de evitar competencia espuria derivada de dichos incentivos.

El debate en el interior del Mercosur pone también de manifiesto la debilidad del mecanismo de solución de controversias y, por ende, la ausencia de plena certidumbre jurídica para las decisiones de inversión y de comercio exterior que apuesten a este organismo de integración. Sin certidumbre jurídica, ni un récord destacado de cumplimientos en el cronograma de compromisos, se desestimula además ese cumplimiento y, por el contrario, se incentivan alegatos sectoriales que consiguen excepciones o demoras adicionales en el acatamiento de lo concordado. En síntesis, las señales no van en la dirección de alentar las inversiones que apuestan a la integración subregional. Por cierto, ese comportamiento desencanta a los empresarios más emprendedores, conduciéndolos a explorar otras alternativas, incluidas por cierto las modalidades orientadas a perfeccionar la unión aduanera, pero considerando también la transformación de esta en una zona de libre comercio.

Los países de menor tamaño relativo han actualizado su reclamo por la ausencia de acceso efectivo a los mercados más grandes, lo que les hace difícil atraer inversiones en función de ese acceso a un mercado ampliado. Se alega también el incumplimiento con respecto a una política común de inversiones que promueva la complementación productiva en el Mercosur y permita desarrollar ventajas competitivas para exportar a terceros mercados. Por otra parte, se reclama contra la persistencia de subsidios a la inversión en los países grandes, lo que hace aún más difícil que esta llegue a las economías más pequeñas. Finalmente, el nulo avance en materia de coordinación macroeconómica también haría recaer el costo en esas economías, que han absorbido, sin compensación alguna, los efectos de las crisis macroeconómicas de las economías más grandes. En otras palabras, las asimetrías de tamaño entre los socios del Mercosur no solo no se estarían abordando adecuadamente, sino que además se verían agravadas tanto por el impacto de la descoordinación macroeconómica entre las economías más grandes, como por la persistencia de incentivos tributarios a la inversión y la promoción de exportaciones en las economías mayores, lo que distorsiona las competitividades relativas.

Finalmente, el alegato remite al incumplimiento del cronograma de compromisos asumidos en el Tratado de Asunción, en orden a abordar negociaciones comerciales en servicios, inversión, compras públicas, coordinación macroeconómica e integración de cadenas productivas.

c) Las perspectivas del Mercosur

Una primera comprobación es que la convergencia política de los actuales líderes de Argentina y Brasil, comprometidos con el fortalecimiento del Mercosur, no solo no se ha concretado en su relanzamiento, sino que ello ha coincidido quizás con el peor momento de este organismo subregional (Candia Vega, 2005). La actual crisis reactiva los principales dilemas de dicha instancia: i) el dilema entre unión aduanera y zona de libre comercio; ii) la ambigüedad entre institucionalidad comunitaria y acuerdos entre gobiernos; iii) las asimetrías económicas, y iv) las asimetrías sectoriales (Onuki, 2004).

A las conocidas dificultades en el Mercosur, se agrega una creciente brecha entre la importancia diplomática y la comercial que este organismo tiene para Brasil (Markwald, 2005). Esto último da cuenta de una inconsistencia dinámica entre las posturas de sus países miembros. Por una parte, no se han cumplido las expectativas de que

Brasil operase como un motor para las exportaciones de Argentina, Paraguay y Uruguay, ni tampoco se han favorecido las diversificaciones de estas. Por otra parte, a medida que Brasil crece en competitividad, el espacio subregional pierde importancia para el desarrollo de su sector exportador. Sin embargo, Brasil necesita el espacio del Mercosur para su proyección diplomática internacional, tanto en el plano multilateral (negociaciones OMC, G-20) como en el hemisférico (Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)); para la construcción de liderazgo entre los países en desarrollo (relaciones con China, India, Sudáfrica y las economías árabes) y para el intento de promover una ronda de negociaciones Sur-Sur que promueva el Sistema Global de Preferencias Comerciales (SGPC) entre países en desarrollo.

Esta nueva ola de negociaciones comerciales de Brasil con socios extrarregionales del sur, es asumida además con una óptica que percibe en ellas más riesgos que oportunidades, con lo que predominan largos plazos de transición para la desgravación arancelaria y no se abordan los temas de inversión, servicios y compras públicas (Da Motta Veiga, 2005). Con esta actitud, se pierde la oportunidad de elaborar un nuevo estándar para abordar estos temas tan polémicos en la agenda internacional.

Brasil necesita la compañía de sus socios del Mercosur para sus objetivos globales, pero no está en condiciones internas de asumir las demandas de sus socios intrazona. Por de pronto, en el sector empresarial brasileño madura cierta inquietud con respecto al Mercosur. Esta inquietud radicaría en dos elementos: i) la evolución de los contenciosos comerciales con Argentina; y ii) la creencia de que el hecho de negociar en conjunto la agenda externa —por ejemplo, en las negociaciones del ALCA y con la Unión Europea— limitaría las posibilidades comerciales de Brasil (CNI, 2004).

Por ejemplo, las preferencias arancelarias que siete países miembros de la ALADI —Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y la República Bolivariana de Venezuela— han concedido a Brasil, se erosionan en la medida en que estos países concreten acuerdos comerciales con socios extrarregionales. Este desgaste se acentúa si se otorgan preferencias más profundas en rubros en que esos terceros países son más competitivos que Brasil. La conclusión de un trabajo que examina este tema —cómo evitar ese desmejoramiento competitivo de los productos brasileños— es que en Brasil se deberían trabajar dos escenarios:

- intensificar los acuerdos en la ALADI, profundizando sus preferencias y avanzando hacia una zona de libre comercio en Sudamérica que abarque "lo sustancial del comercio" del artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT);
- retomar las negociaciones del ALCA, en la medida en que se vaya gestando un acuerdo equilibrado, que cree comercio en todas las direcciones, se atenga al compromiso único (*single undertaking*), respete las cláusulas de nación más favorecida intrarregional y de comercio sustancial, y evite además los efectos de desviación de comercio y la diversidad de reglas de origen, de listas de desgravación y excepción y de mecanismos de solución de controversias (Barbosa, 2004). Considerando tanto la cantidad —razonable, por lo demás— de condiciones que se le exigen al acuerdo hemisférico, como el estado de ánimo del Congreso estadounidense en materia de libre comercio, todo indica que, en la perspectiva brasileña, la primera opción es la que aparece más viable y también la que puede vislumbrarse tras el establecimiento del acuerdo comercial con la Comunidad Andina.

En el caso de Brasil, la pérdida de importancia del mercado subregional no puede ser examinada sin considerar el notable incremento de sus exportaciones, a partir del año 2003. En otras palabras, la verdadera restricción para que los socios del Mercosur exporten más a Brasil radicaría en el reducido tamaño económico de sus mercados. Algunos analistas agregan que incluso en la hipótesis de una completa remoción de las barreras intrazona al comercio, aun así parece difícil que la participación del Mercosur en las exportaciones brasileñas llegue al récord de 17% del bienio 1997-1998. En efecto, ello exige que la participación de mercado (*market share*) de Brasil en las importaciones de los socios se eleve al 60%, lo que parece poco probable (Markwald, 2005). En resumen, el espectacular incremento de las exportaciones brasileñas hace que se reduzca para Brasil la importancia económica del Mercosur.

Existe cierto consenso en que la llamada "integración profunda" del Mercosur debería:

- permitir la libre circulación de bienes en la unión aduanera, asegurando el cumplimiento de las condiciones preferenciales de acceso;
- eliminar las distorsiones en las estructuras de costo-precio, suprimiendo los subsidios sobre el precio de venta o sobre las inversiones;
- asegurar un mecanismo de solución de controversias efectivamente vinculante que opere en plazos cortos;
- trabajar en economías de escala y de especialización que estimulen la complementación productiva en el Mercosur;
- sobre la base del Fondo de Convergencia Estructural aprobado en la Cumbre de Asunción, seguir avanzando en el tratamiento de las asimetrías de tamaño, procurando una distribución más equilibrada de los beneficios de la integración, y

- otorgar un impulso decidido a la incorporación de las disposiciones comunitarias en la legislación doméstica (Machinea, 2004; Kosacoff, 2005; Markwald, 2005; Peña, 2005).

Si se avanza efectivamente en los temas mencionados, se estará en mejores condiciones para generar un mercado ampliado y estable, con capacidad para pensar en inversiones de mediano y largo plazo y con más competitividad para atraer mayores niveles de inversión extranjera directa. Por cierto, todo lo anterior requiere una clara negociación entre Argentina y Brasil para abordar, por una parte, la situación de las sensibilidades productivas, y por otra, definir un modus operandi en lo que respecta al resto de las diferencias de enfoque sobre las opciones estratégicas del Mercosur.

Esto se insinúa como algo complejo; sin embargo, alienta comprobar que en ninguno de los actores principales del Mercosur se aprecia un plan alternativo respecto de la entidad comunitaria (Peña, 2005).

Un regionalismo efectivamente abierto, con un AEC más bajo y una tendencia arancelaria declinante permitiría resistir tentaciones proteccionistas unilaterales, reforzando el compromiso con el libre comercio y, a la vez, abriendo más espacio para las negociaciones comerciales del Mercosur con socios externos, como la Unión Europea.

2. Comunidad Andina de Naciones (CAN)

La Comisión de la Comunidad Andina, en reciente reunión de marzo del 2005, adoptó un plan de trabajo tendiente a profundizar su integración comercial, el que consta de los siguientes elementos:

- permitir la libre circulación de bienes y servicios, básicamente por medio de la detección y remoción de las dificultades de acceso; reglamentar las salvaguardias comunitarias; simplificar y armonizar los procedimientos aduaneros; armonizar las normas técnicas y aquellas de tipo sanitario y fitosanitario, estableciendo prácticas de reconocimiento automático y eliminando medidas sin sustento técnico, junto con liberalizar los servicios profesionales;
- promover la unión aduanera, adoptando un AEC y concordando un sistema de estabilización de precios agropecuarios;
- reforzar el sistema de solución de controversias, incorporando el arbitraje entre privados y perfeccionando el carácter vinculante de los dictámenes;
- establecer un plan conjunto de inversión y desarrollo productivo, en especial en energía y agroindustria, avanzando hacia un sistema de garantías para las pymes, e
- impulsar programas especiales de apoyo a Bolivia y Ecuador, procurando que el proceso comunitario genere beneficios equilibrados y aborde las asimetrías más manifiestas.

Un tema especial para este organismo comunitario es el hecho de que tres de sus miembros —Colombia, Ecuador y Perú— están embarcados en una negociación de libre comercio con los Estados Unidos. Esta negociación debiera concluir en el segundo semestre del 2005 y todo indica que incluirá una cobertura y profundidad de compromisos bastante mayor que la existente entre los miembros comunitarios. En otras palabras, en los próximos años, de no mediar un decidido esfuerzo de actualización en la normativa comunitaria de bienes, servicios, inversiones y disciplinas comerciales, se podrá gestar una modalidad de integración a dos niveles, siendo el nivel comunitario el de menor intensidad. Demás está decir que si esa dualidad se consolida, el clima de los negocios tenderá a volcarse gradualmente hacia aquellos esquemas de mayor profundidad comercial, que incluyen un mecanismo de solución de controversias más vinculante. En tal sentido, esta negociación le ofrece a la CAN una gran oportunidad para actualizar sus procedimientos, que es lo que se aprecia en el plan de trabajo comentado. Ciertamente, ese plan es un mínimo necesario para avanzar en la dirección correcta y se requiere ir aún más rápido para acercarse al ritmo de aquellos nuevos compromisos.[12]

El 1º de enero del 2005 entraron en vigor los acuerdos de libre comercio Comunidad Andina-Mercosur y Perú-Mercosur, liberando de inmediato el 80% del comercio entre ambos bloques. El 20% restante, incluidos los productos sensibles, se liberará en un plazo de 14 años.

[12] Por ejemplo, en el TLC con los Estados Unidos, los tres países andinos citados deberán conceder trato nacional a las inversiones y a los servicios norteamericanos, lo mismo que en materia de compras públicas, trato claramente superior al que recibirán los socios comunitarios en esos mismos temas.

3. Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)

En el caso del TLC de América del Norte, en la reciente reunión de Jefes de Estado, realizada en junio del 2005 en Canadá, se mostró el interés por avanzar desde un acuerdo de libre comercio hacia un mercado común, procurando reforzar la competitividad de América del Norte en un marco que concilie avances en seguridad y prosperidad. En ese contexto se ubica la necesidad de abordar la facilitación del comercio en frontera, incluyendo aduanas, transporte, infraestructura y seguridad en el comercio. El listado incluye algunos temas de alta complejidad y de difícil procesamiento político, como el de las migraciones, dado el actual contexto en que se mueve el Congreso estadounidense en medio de la ratificación del Tratado de Libre Comercio con República Dominicana y Centroamérica (RD-CAFTA), la necesidad de modificar algunas políticas comerciales cuestionadas por la OMC y el ambiente de controversia suscitado por el incremento del déficit comercial con China. En efecto, la gradual convergencia de políticas y prácticas administrativas entre los tres países del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) tendería a reducir el margen discrecional con que ellas pueden aplicarse, restando espacio de acción a las instancias domésticas de la política comercial.

El debate sobre el incremento de las importaciones chinas también ha estado presente en México, sobre todo en lo referente a su impacto sobre el sector textil y, más en general, sobre las maquilas. Esta inquietud también se manifestó en los grupos de trabajo que reportaron a los Presidentes en dicha reunión, examinando espacios que permitan el estímulo de la competitividad de toda la subregión con respecto a la amenaza de las exportaciones chinas. Estos espacios suponen alianzas empresariales y tecnológicas que faciliten una mejor coordinación a nivel del comercio electrónico (*e-commerce*), de inversión y desarrollo y, en general, en el plano de las iniciativas empresariales, que podrían ser inducidas por los gobiernos, aportándoles, si corresponde, la información y los instrumentos de apoyo necesarios. Para México se trata de una cuestión estratégica, pues la ventaja del acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos tenderá a depreciarse gradualmente en el tiempo, en la medida en que este último país continúe con su decidida política de acuerdos bilaterales de libre comercio con países de dentro y fuera de la región. Si a ello se agrega la emergencia de China como proveedor cada vez más calificado de bienes de tecnología baja y media en el mercado estadounidense, con la consecuente merma en la competitividad de la industria de maquila, entonces se entiende la apuesta estratégica de México de reforzar su competitividad en un contexto de mercados ampliados y de un espectro mayor de alianzas empresariales y de actores públicos involucrados (véase el recuadro III.1).

4. Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos (RD-CAFTA): un acuerdo relevante

El comercio de Centroamérica con los Estados Unidos es el más importante para esa subregión y se ha regido, desde 2000, por la Ley de Asociación Comercial Estados Unidos-Cuenca del Caribe, cuyo vencimiento será en 2008. Las negociaciones para formular un TLC partieron en enero del 2003, enmarcadas en el objetivo regional de aumentar las exportaciones al mercado estadounidense y, a la vez, atraer inversiones a la subregión. A mediados de diciembre del 2003, concluyó la negociación del TLC en el caso de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua; Costa Rica lo hizo en enero del 2004. En ese lapso hubo nueve rondas de negociación en seis grupos: acceso a los mercados; servicios e inversión; compras del sector público y propiedad intelectual; medio ambiente y asuntos laborales; solución de controversias; y asuntos institucionales. República Dominicana adhirió al Tratado en marzo de 2004 (véase el recuadro III.2).

El Salvador ratificó el Tratado en diciembre del 2004, en tanto que Honduras y Guatemala lo hicieron en el mes de abril del 2005. A fines de julio, fue ratificado por el Congreso de los Estados Unidos, pese a la controversia

Recuadro III.1

TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE AMÉRICA DEL NORTE (TLCAN): AGENDA DE PROSPERIDAD Y SEGURIDAD

En marzo del 2005, los tres países miembros de esta agrupación suscribieron un ambicioso proyecto conjunto que va más allá del libre comercio, orientado a reforzar la integración de las tres economías. El plan, denominado Alianza para la Prosperidad y Seguridad de América del Norte (APSAN), se apoya en una serie de iniciativas específicas, algunas de las cuales se detallan a continuación:

- Impulso al comercio electrónico. En junio del 2005 se suscribió un entendimiento que determina principios comunes para garantizar la transparencia y seguridad del uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), a partir de la eliminación de las barreras para el e-comercio en las transacciones transfronterizas.
- Liberalización de las reglas de origen. Hasta el momento, los países han flexibilizado una serie de reglas de origen para algunos bienes como electrodomésticos, maquinarias y partes, y metales preciosos. El 1º de mayo del 2006, se espera incrementar esta lista de bienes beneficiados. El objetivo de esta medida es la facilitación de la importación de insumos intermedios para la subregión, ya que se reducen los costos administrativos, tornando más competitiva la producción de bienes transables con contenido subregional.
- Cooperación sectorial para mejorar la competitividad de la región. Sobre la base del desarrollo empresarial y los avances alcanzados por el sector privado, los gobiernos establecieron un plan de iniciativas sectoriales en las industrias siderúrgica y automotriz. Para este propósito, se fortalecerá el Comité de Comercio de Acero de América del Norte (CCAN) y se integrará un Consejo Automotriz de América del Norte. Se espera aumentar la competitividad de ambas industrias y mantener el liderazgo mundial de las empresas de la subregión.
- Protección de la salud de los consumidores (Bioprotección). En este ámbito, que incluye intercambio de información en actividades de cooperación en salud y seguridad alimentaria, hay mayores avances entre los Estados Unidos y Canadá, que suscribieron un memorando de entendimiento. México se encuentra negociando un instrumento similar.
- Etiquetado de textiles y prendas de vestir. Los países prevén suscribir en julio del 2005 un acuerdo de homologación de simbologías en el etiquetado de dichos productos.
- Entrada temporal de profesionales. Los países han intercambiado procedimientos que se aplicarán para modificar el apéndice de profesiones del Tratado, con el fin de permitir un aumento de la movilidad laboral de profesionales.
- Ámbito fitosanitario. Los países acordaron la armonización de tratamiento a la encefalopatía espongiforme bovina (EEB), a fin de garantizar la salud humana y la sanidad animal en la subregión. Para 2007, los países proyectan reducir los requerimientos de pruebas y certificaciones redundantes en materias fitosanitarias.
- Creación de una economía energéticamente sustentable para América del Norte. Compromiso de crear las condiciones políticas que promuevan el abastecimiento y uso sostenible de la energía, así como la cooperación conjunta en áreas como regulación y eficiencia energética; gas natural, incluido el gas natural licuado; ciencia y tecnología; producción de arenas bituminosas; energía nuclear; hidrocarburos e información de estadísticas y proyecciones energéticas.
- Facilitación aduanera, infraestructura y seguridad en el comercio. Búsqueda de articulación de estos tres conceptos, de tal modo que se garantice la seguridad de los ciudadanos, se potencien los intercambios recíprocos en todos los medios de transporte —carretero, marítimo, fluvial y lacustre, así como el aéreo—, y disminuyan los tiempos de espera. Una serie de medidas complementarias se aplican con estos propósitos, entre otras: i) protección de infraestructura crítica mediante la evaluación coordinada de vulnerabilidad que permita su identificación y protección (puertos, carreteras, puentes, aeropuertos, y otros); ii) desarrollo de estándares y procedimientos comparables para la inspección de pasajeros aéreos, equipaje en general y carga; y iii) diseño e instrumentación de planes para hacer más compatibles los regímenes de seguridad de puertos y navíos de todo tipo.

Fuente: Secretariado del TLCAN, "Alianza para la seguridad y la prosperidad de América del Norte", *Reporte a los Mandatarios*, junio del 2005.

Recuadro III.2

TLC CON LOS ESTADOS UNIDOS (RD-CAFTA): DESAFÍO PARA EL PROCESO DE INTEGRACIÓN DEL MCCA, Y LECCIONES PARA LA COMUNIDAD ANDINA

Al Tratado que los países del Mercado Común Centroamericano (MCCA) suscribieron con los Estados Unidos, y a las preferencias arancelarias comprometidas, han de sumársele los suscritos por los países entre 1995 y 2001; con México, en 2001; con República Dominicana, en 2002; El Salvador y Honduras con Panamá, en 2002; El Salvador y Costa Rica con Chile, en 2002; y Costa Rica con Canadá, en 2002. A estos habrá que agregarles el TLC que los países comenzarán a negociar con el Mercosur dentro de poco tiempo.

Es evidente que —dada la creciente importancia de este tipo de acuerdos comerciales— la mayor parte del intercambio está sujeta a condiciones arancelarias diferenciadas, no comunes. Aún no se ha evaluado la dimensión real de los márgenes de preferencia para el comercio subregional, ni se ha calculado el efecto que en las estructuras productivas y la productividad podrían tener los TLC. Tampoco es conocida la mayor competitividad que han podido alcanzar las exportaciones subregionales cuando también se dirigen a destinos diferentes de la misma subregión (INTAL, 2004c).

Con la firma del TLC con los Estados Unidos (al que también adhirió República Dominicana), en general, se mantienen los beneficios de que ya gozaba la subregión y el libre ingreso de mercancías centroamericanas en dicho país. El acuerdo cubre casi el 99,7% de los bienes industriales y es inmediato; más del 80% de los productos industriales estadounidenses serán de libre importación en Centroamérica, el 85% luego de cinco años y el 100% al décimo año. Para el 89% de los productos agrícolas se liberará el mercado de los Estados Unidos al entrar en vigencia el Tratado, en tanto que en el de los países centroamericanos esto se producirá para el 50% de los productos, debiéndose liberar progresivamente el resto en un período de 15 años. Se establece la posibilidad de adoptar salvaguardias por 4 años, mientras dura el período de transición a la liberalización total. Este instrumento dispone de tratamientos sobre defensa comercial; contratación pública; inversiones; comercio de servicios, incluidos los financieros; comercio electrónico; propiedad intelectual; derechos de los trabajadores; medio ambiente y solución de controversias (Rodas, 2004).

Resalta el hecho de que, en la práctica, los compromisos asumidos por los países en el acuerdo con los Estados Unidos son diferentes en magnitud y contenido a la normativa comunitaria, motivo por el que la normativa del RD-CAFTA va a estar por sobre la legislación del MCCA en algunos tópicos, tales como: inversión, en cuyo caso para la resolución de las controversias prevalecerá la vía del arbitraje ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI); comercio transfronterizo de servicios; servicios financieros; y telecomunicaciones, salvo en el caso de Costa Rica, que asumió compromisos selectivos y graduales en este capítulo, así como también en la apertura de sus empresas de seguros. Lo mismo acontece en el capítulo de propiedad intelectual, en que se destaca la no aceptación de patentes para segundo uso.

Durante 2005, y antes de la plena vigencia del RD-CAFTA, es posible que los países adopten un programa de compatibilización entre la normativa comunitaria vigente y la aplicable en dicho acuerdo, así como en el resto de los acuerdos bilaterales suscritos por la subregión. Un área particularmente sensible —además de las ya mencionadas previamente— es la relacionada con las normas de origen, cuyas superposición y diferencias entre los diversos acuerdos podrían aumentar los costos de transacción de los exportadores de la subregión, minando su competitividad e incluso restando margen a los posibles beneficios de los acuerdos ya suscritos. En todo caso, de conseguirse dicha compatibilización, se habría aprovechado el RD-CAFTA como un instrumento para profundizar la integración centroamericana.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), *Carta mensual*, Nº 91, febrero, 2004; H. Rodas, *El Estado actual y las perspectivas del proceso de integración económica centroamericana, modelo de desarrollo territorial*, Guatemala, 2004 y Sistema de la Integración Centroamericana y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (SICA/CEPAL), *La integración centroamericana: beneficios y costos, Documento síntesis* (LC/MEX/L.603), México, D.F., Secretaria General y Sede Subregional de la CEPAL en México, mayo del 2004.

existente en tres temas principales: industria azucarera, apertura del sector textil y el tema laboral, esto es, la posible destrucción de empleos en los Estados Unidos y la situación de los derechos laborales en Centroamérica y República Dominicana. La ratificación en la Cámara de Representantes fue conseguida con una estrecha decisión de apenas dos votos de diferencia (217 contra 215). En el caso de República Dominicana, la aprobación se alcanzó en septiembre del 2005.

Se estima que, en promedio el Tratado podría significar un mayor crecimiento de un 0,5% a un 1% del PIB subregional y la creación de 20.000 a 25.000 empleos, así como una tendencia a la disminución de la pobreza (SG-SICA y CEPAL, 2004b).

A mediados de febrero del 2005, los países del MCCA y la República Dominicana firmaron con los Estados Unidos varios acuerdos de entendimiento y protección del medio ambiente. Entre ellos, el Acuerdo

de Cooperación Medioambiental y el establecimiento de una Secretaría para Asuntos del Medio Ambiente, que servirá para colaborar en la implementación de las provisiones ambientales incluidas en el TLC suscrito entre las partes (Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 2005).

Existen estudios en que se muestra que los avances en la conformación aduanera entre los países del MCCA han significado una ganancia promedio de, al menos, un 0,5% del PIB (Machinea, 2004; CEPAL/SICA, 2004). El Tratado con los Estados Unidos y República Dominicana (RD-CAFTA) abre la posibilidad de ampliar el espectro de preferencias arancelarias para los empresarios centroamericanos en alrededor de un 60% de su comercio global, y podría significar un alza entre 0,8 y 2,3% del PIB subregional, con un aumento de 1,6% y 5,2% de las exportaciones totales (Hinojosa-Ojeda, 2003). No obstante, hay que considerar los dos principales efectos que este tipo de acuerdos produce: i) consecuencias de tipo normativo; y ii) la posible desviación del comercio intrarregional, debido a la competencia generada entre productos subregionales y aquellos provenientes de los Estados Unidos.

Los compromisos asumidos en el RD-CAFTA difieren en cobertura y contenido de la normativa comunitaria (véase el cuadro III.11), con lo que esta se verá sobrepasada en varios temas relevantes, como se detalla en el recuadro III.2.

En general, los acuerdos bilaterales de tipo norte-sur permiten el acceso a un mercado más amplio y estable, y generan un aumento de los flujos comerciales globales. Junto con esto, también se produce una fuerte señal para los inversionistas y empresarios, en el sentido de que los acuerdos suelen ser percibidos como procesos de tipo irreversible, con un componente importante de transparencia y de mayor certidumbre jurídica, lo que redunda en externalidades positivas para el diseño de la política económica del país que lo suscribe (Schiff y Winters, 2004; Rosales, 2005). Sin embargo, también podrían producirse episodios de desviación de comercio en el interior de los acuerdos de integración regional.

Monge, Loria y Gonzáles (2003) estimaron que el TLC de América del Norte no había significado desviación para el comercio intrasubregional centroamericano, básicamente porque los países continuaron gozando de las preferencias unilaterales que les otorgaba la Iniciativa para la Cuenca del Caribe del Gobierno de los Estados Unidos. Después de la firma del RD-CAFTA, el principal beneficio tangible radicará tanto en la consolidación de dichas preferencias, que dejan de ser transitorias para convertirse en permanentes, como en la eliminación del escalonamiento arancelario, lo que facilita la diversificación de las exportaciones. En algunos estudios recientes (Hinojosa-Ojeda, 2003; Ángel y Hernández, 2004) en que se evalúan los efectos del RD-CAFTA,

Cuadro III.11

MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO (MCCA): PRINCIPALES TÓPICOS CUBIERTOS POR LOS ACUERDOS BILATERALES SUSCRITOS POR LA SUBREGIÓN Y SU COMPARACIÓN CON LA NORMATIVA COMUNITARIA VIGENTE

	Eliminación de escalonamiento arancelario	Normas de origen	Comercio de servicios	Inversión	Barreras técnicas	Normalización	Compras públicas	Salvaguardias, *antidumping*	Política de competencia	Propiedad intelectual	Solución de diferencias
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	√	...	√	√ [a]	...	√	√ [b]	√	√ [c]	√	√
RD-CAFTA [d]	√	√	√	√	√	...	√	√	...	√	√
MCCA-Chile	√	√	√	√	√	√	...	√	√	...	√
MCCA-República Dominicana	√	√	√	√	√	...	√	√	√	√	√
MCCA-Panamá	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Costa Rica-México	√	√	√	√	...	√	√	√	...	√	√
México-Nicaragua	√	√	√	√	√	√	√	√	...	√	√
México-Triángulo del Norte [f]	√	√	√	√	...	√	...	√	...	...	√

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de los acuerdos suscritos por los países.
[a] Con normativa subregional únicamente ratificada por Honduras.
[b] Con normativa comunitaria pendiente de ratificación por parte de Honduras.
[c] Sigue la normativa internacional del GATT/OMC.
[d] TLC entre Centroamérica, República Dominicana y los Estados Unidos.
[e] Incluye todos los acuerdos de promoción y protección de inversiones suscritos por Chile con los países del grupo.
[f] Formado por El Salvador, Guatemala y Honduras.

se concluye que las empresas de los países del MCCA enfrentarán la competencia de productos estadounidenses que sustituirán a las importaciones de productos menos competitivos de la subregión (véase el cuadro III.12). Ángel y Hernández (2004) llegan a determinar que la apertura a las importaciones desde los Estados Unidos deja en situación vulnerable a exportaciones intrasubregionales por un total de 1.367,8 millones de dólares.

La desviación del comercio en el interior del MCCA operaría básicamente en químicos, agroindustriales, industria del papel, alimentos y fertilizantes, además de la industria del plástico (Hornbeck, 2003; CEPAL, 2003a y 2003b), lo que entrañará un desafío para aquellos sectores no competitivos en orden a reestructurar sus complejos industriales, en especial para algunas pymes. Esto debe cotejarse con el incremento esperado en la inversión, debido a la ampliación de mercado y a la estabilidad de las reglas (Cordero, 2005).

El impacto fiscal también debe ser considerado. La eliminación arancelaria supone una merma en la recaudación fiscal que sería elevada para Honduras, donde podría alcanzar a casi un 5% de los ingresos fiscales; menor en Costa Rica y Nicaragua, donde no llegaría al 2%, y mucho más reducida en Guatemala y Nicaragua, donde dicho impacto estaría por debajo del 0,5% de ese total. Respecto del PIB, las mayores pérdidas serían nuevamente para Honduras (entre 0,82% y 1,59% del PIB) (Paunovic, 2004; Barreix, Villela y Roca, 2004, respectivamente).

Cuadro III.12

MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO (MCCA): COMPETENCIA EN EL MERCADO INTRASUBREGIONAL DESPUÉS DE LA FIRMA DEL RD-CAFTA: ESCENARIO POSIBLE DE DESVIACIÓN DE COMERCIO INTRASUBREGIONAL

(Cambios porcentuales en las exportaciones con respecto a año base = 1997)

Destino	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Estados Unidos	México	Resto del mundo	Mundo[b]
Costa Rica[a]		-0,17	-0,17	2,47	-0,46	0,39	0,49	2,16	1,56
El Salvador[b]	-0,48		0,31	-0,12	0,37	3,62		4,17	3,55
Guatemala[a]	-0,28	-1,67		-0,15	-1,84	2,73	1,71	2,29	5,24
Honduras[a]	1,26	-0,23	-0,26		-0,52	0,44	0,44	3,18	1,72
Nicaragua[b]	-0,76	-0,63	-0,58	-1,14		2,01	6,54	2,36	2,26
México[b]	7,73	-0,71	-0,50	-1,83	0,59	3,61		19,56	7,27
Estados Unidos[b]	**7,56**	**11,28**	**12,01**	**2,58**	**16,53**		**3,51**	**-0,14**	**0,37**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Raúl A. Hinojosa-Ojeda, *Regional Integration Among the Unequal: A CGE Model of US-CAFTA, NAFTA and the Central American Common Market*, Los Angeles, Universidad de California, 2003.

[a] Resultados de un modelo de equilibrio general computable (EGC) que incluye efectos estáticos.

[b] Resultados de un modelo EGC que incluye efectos dinámicos y la plena movilidad de mano de obra (migración).

5. La Comunidad del Caribe (CARICOM)

La Comunidad del Caribe ha acelerado sus esfuerzos de integración con miras a la puesta en marcha del Mercado y Economía Únicos del Caribe (MEUC) hacia fines del año 2005. Las áreas principales del Tratado incluyen el libre movimiento de bienes y servicios, capital y trabajo; la armonización de leyes y regulaciones que afectan el comercio, incluidos los procedimientos aduaneros; la propiedad intelectual, la política de competencia, la imposición tributaria, y la legislación sobre *dumping* y subsidios.

Los 15 países miembros de la Comunidad del Caribe y los cinco miembros asociados (Anguila, Bermuda, Islas Cayman, Islas Vírgenes Británicas, Islas Turcas y Caicos) no participan todos de la misma forma en los distintos ámbitos de integración caribeña.[13] Por el momento, el Tratado Revisado aplica a 12 países miembros de la

[13] La participación de Haití se encuentra suspendida tras el cambio político de inicios del año 2004, lo que algunos miembros de la organización interpretan como resultado de una interferencia foránea inaceptable. Las Bahamas, por su parte, no desea integrar el MEUC. Montserrat, cuya membresía de la Comunidad es singular debido a su condición de país no independiente, requiere la autorización, aún pendiente, del Reino Unido para ratificar el Tratado Revisado de Chaguaramas.

Comunidad, de los cuales 7 ya lo han incorporado en su legislación nacional.[14]

Una complejidad adicional es el hecho de que algunos países que integrarían el MEUC, aparte del ALCA, están intentando asociarse a otros ámbitos de integración regional. Por ejemplo, Belice ha venido incrementando su participación en mecanismos de coordinación a nivel centroamericano y además se encuentra negociando un TLC con Guatemala. Por su parte, Suriname y Guyana han manifestado su interés en participar en la Comunidad Sudamericana de Naciones e intensificado sus lazos económicos con Brasil. En todo caso, el esfuerzo de integración caribeña más importante lo constituye hoy en día el Mercado y Economía Únicos del Caribe, que contará con la presencia inicial de tres países.

El MEUC en pleno configuraría un mercado de 6 millones 400 mil habitantes, con un PIB estimado en 39 mil millones de dólares y una fuerza de trabajo cercana a los 3 millones de personas. El reducido tamaño de este mercado regional comprende economías con importantes asimetrías, cuatro de ellas con ventas externas principalmente de bienes. En el caso de Trinidad y Tabago, se trata de ventas de gas natural y petróleo, en ese orden, junto con los productos de la industria petroquímica relacionada. En los de Guyana y Suriname, se trata de productos de minería (bauxita y oro) y agrícolas. Belice, en cuarto lugar, ya registra un considerable interés en el turismo.

Las demás economías del MEUC dependen más de los ingresos de divisas por concepto de ventas de servicios que de ventas de bienes. En el extremo más orientado a servicios se encuentran las economías de Antigua y Barbuda, Barbados y Santa Lucía. En este último caso, junto con el de San Vicente y las Granadinas, la orientación cada vez más nítida hacia los servicios se relaciona con la erosión del acceso preferencial a los mercados europeos de bananos.

El mercado regional no constituye un destino principal para las exportaciones de bienes ni de servicios de los países que integran el MEUC. La importancia de la integración regional, por lo tanto, reside más en los aumentos de productividad y eficiencia que en una expansión significativa de las exportaciones. Esto es mucho más relevante para las economías pequeñas de la región (véase el recuadro III.3).

Pese a los importantes avances en la implementación de los protocolos del MEUC, el esquema de integración es solo de una unión aduanera imperfecta. Aún no se implementa de manera uniforme la última fase del Arancel Externo Común para todos los países. También persisten disparidades importantes en los aranceles promedio (ya sea simples o ponderados) efectivamente aplicados, fundamentalmente debido a la importancia de la exenciones a los tributos a las importaciones que, en algunos casos, sobre todo en el de las economías más pequeñas, llegan a representar hasta cerca del 5% o 6% del PIB. A las exenciones tributarias hay que añadir la continua prevalencia de impuestos no arancelarios, que incluso afectan a los productos que se comercian intrarregionalmente. Los impuestos no arancelarios incluyen a los impuestos al consumo, las sobretasas aduanales, los impuestos a las transacciones con moneda extranjera, los impuestos al medio ambiente e impuestos especiales.

Por otra parte, los países caribeños enfrentan un contexto externo caracterizado por la eliminación progresiva de las preferencias e incluso del trato especial y diferenciado, tal como lo atestigua el Acuerdo de Cotonou e incluso el párrafo 43 de la Declaración Ministerial de Doha. De hecho, los países caribeños conciben el MEUC como la creación de un frente común para afrontar de manera conjunta la apertura comercial que impone el contexto externo.

Los temas de mayor importancia en las negociaciones intrarregionales son tres: i) la Corte Caribeña de Justicia (CCJ); ii) el Fondo de Desarrollo Regional, y iii) la movilidad laboral.

La CCJ es una corte de primera instancia con funciones de tribunal internacional, encargada de la interpretación y aplicación del Tratado de la CARICOM. Consta de un fondo de capital (*trust fund*) equivalente a 100 millones de dólares, cuyo fin es el de financiar sus operaciones corrientes. El costo estimado de financiamiento es de 5 millones de dólares anuales.[15]

El Fondo de Desarrollo es parte del capítulo VII del Tratado de Chaguaramas (en su versión revisada) y centra su atención en los países, sectores y regiones desfavorecidos.

El capítulo VII prevé normativas para paliar los efectos desfavorables que pudieran surgir del establecimiento del MEUC. Estas normativas incluyen:

---

[14] No todos los 12 países implementarán el MEUC en el mismo momento. Por ahora, Barbados, Jamaica y Trinidad y Tabago están comprometidos a implementarlo cuanto antes. La participación de los países de la OECO depende de las negociaciones sobre el fondo de desarrollo para las economías pequeñas del MEUC. El proceso de adhesión de Belice, Guyana y Suriname aún dista de completarse.

[15] La Corte constará de un presidente y de por lo menos nueve jueces. La Comisión Regional de Servicios Judicial y Jurídicos tendrá la responsabilidad de nombrar los jueces de la Corte. El Presidente es nombrado por una mayoría de tres cuartos de las partes contratantes. La Corte tendrá su sede en Trinidad y Tabago.

Recuadro III.3

EL MERCADO Y ECONOMÍA ÚNICOS DEL CARIBE (MEUC) EN LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS DEL CARIBE ORIENTAL (OECO)

A principios de la década de 1990, los países de la CARICOM acordaron la creación del Mercado y Economía Únicos del Caribe (MEUC). Este objetivo se reflejó en la modificación realizada en el año 2001 al Tratado de Chaguaramas (1973), que dio lugar a la formación de la CARICOM. En su Décima Reunión Especial, celebrada en 2004, los Jefes de Gobierno de la CARICOM acordaron implementar el MEUC de manera plena en el año 2008.

Un mayor nivel de integración regional, acompañado del debido marco regulatorio, permitiría aumentar la eficiencia y productividad de las economías de la CARICOM. El MEUC, junto con constituir una oportunidad para reposicionar su potencial productivo y desarrollar su competitividad, plantea también importantes desafíos a los países más pequeños de la CARICOM.

El esquema de integración vigente de la CARICOM es una unión aduanera imperfecta con algunos elementos de un mercado común, tales como la movilidad de capital y laboral para algunas categorías de trabajadores calificados. La unión aduanera, cuyos inicios se remontan a la década de 1970, pero que se implementó de manera consensuada entre los Estados miembros de la CARICOM solo a partir de 1992, no ha logrado impulsar el comercio intrarregional. De hecho, la participación de dicho comercio en el comercio total se ha estancado o disminuido para la mayor parte de los países. Durante el decenio de 1990, la OECO perdió la mitad de su participación en el comercio intrarregional y aumentó su déficit comercial con el resto de los países, llegando a representar cerca del 7% de su PIB en el año 2003.

La unión aduanera no ha contribuido a la diversificación del comercio. El comercio intrarregional se concentra a nivel de empresas y productos. A nivel de país, se trata de un esquema de integración regional polarizado en torno de Trinidad y Tabago, cuya participación en el comercio intrarregional equivale a más del 50% del total. Esto obedece a factores de carácter estructural, a la creciente importancia de la restricción externa visible en la pérdida de participación en los mercados extrarregionales, y a las distorsiones impuestas por el arancel externo común.

No obstante, es posible revertir esta tendencia en tanto se puedan estimular el desarrollo, a una escala mayor, del incipiente comercio de servicios, de fundamental importancia para la OECO; el actual impulso de reestructuración industrial y los procesos de aprendizaje (*learning-by-doing*).

Los gobiernos de los países de la CARICOM han puesto particular énfasis en la movilidad laboral intrarregional, que incluye en la actualidad a solo seis categorías de trabajadores calificados. Los países de la OECO pueden beneficiarse con la entrada de trabajadores calificados, cuya ausencia es una de las principales restricciones a su desarrollo. Sin embargo, en tanto registran un elevado contingente de trabajadores no calificados, también solicitan que la movilidad laboral contemplada en el MEUC incluya a este tipo de trabajadores, a fin de estimular su desplazamiento a las economías de mayores dimensiones reduciendo así el desempleo en las economías de la OECO.

La movilidad de capital sí es un hecho en la CARICOM. No obstante, los encadenamientos entre los flujos financieros y la actividad productiva son débiles. Parte de los bancos comerciales más importantes de la región financian la deuda gubernamental, más que las iniciativas de inversión del sector privado.

Un importante elemento para la participación efectiva de los países más pequeños de la CARICOM es la puesta en práctica del capítulo VII del Tratado Revisado de Chaguaramas (2001), que define un régimen especial para los "países, regiones y sectores en desventaja" y para los "países menos desarrollados de la CARICOM". Esto atañe a los países de la OECO y a Belice.

La falta de precisión en su terminología y ámbito de aplicación constituye un obstáculo para su implementación. Por ejemplo, no se distingue entre las medidas de carácter compensatorio, que son de corto plazo, y las medidas de carácter estructural que tienen un horizonte temporal más amplio. En la última reunión de los Jefes de Estado de la CARICOM (Santa Lucía, 4-6 de julio del 2005), representantes de la OECO han planteado la necesidad de revisar algunas de la normativas del capítulo, con el fin de adecuarla a la realidad y necesidades de los países más pequeños de la CARICOM.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), "Efectos e implicaciones del mercado común y economía única de la CARICOM en la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO) y la utilización del Capítulo 7 del Tratado de Chaguaramas" (LC/CAR/L.39), Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, 16 de mayo del 2005.

- asistencia financiera para compensar los problemas (*dislocations*) que puedan surgir de la puesta en marcha del MEUC;
- medidas especiales para la atracción de inversiones e instalación de empresas;
- acuerdos y medidas transitorias para mejorar o contrarrestar los efectos económicos adversos e impactos sociales derivados de las operaciones del MEUC;
- medidas para mejorar la eficiencia y competitividad de las empresas intrarregionales;
- medidas especiales para ayudar a las industrias a lograr la diversificación estructural y permitirles el desarrollo de su infraestructura;
- asistencia para compensar los efectos negativos derivados de la eliminación de barreras intrarregionales;
- establecimiento de mecanismos de monitoreo y asistencia en la descarga de las obligaciones asumidas bajo el Tratado de Chaguaramas y otros tratados internacionales.

El Fondo de Desarrollo (artículo 158) prevé la asistencia financiera y técnica a los sectores, países y regiones menos favorecidos. El Consejo de Finanzas y Planificación (COFAP) de la CARICOM tiene la responsabilidad de decidir el estatus, la composición y las funciones del Fondo de Desarrollo y determinar las contribuciones de los Estados miembros. Hasta la fecha, el Fondo no ha sido puesto en marcha y constituye solo 'una carta de buena intención' de los países miembros de la CARICOM. Dada la importancia que este instrumento puede tener en la configuración del MEUC, los Jefes de Estado de la CARICOM, en su penúltima Reunión (Puerto España, Trinidad y Tabago, 8-9 de noviembre del 2004), dieron el mandato al Banco de Desarrollo de Caribe (CDB) de delinear un plan para el funcionamiento de dicho fondo.

Sin embargo, esta tarea se enfrenta a importantes desafíos. Entre estos destaca la ausencia de una definición de lo que constituye un sector o una región. El Tratado tampoco define lo que se entiende por un sector, país, o región menos favorecida. Además, no define un marco de tiempo para el otorgamiento de concesiones o preferencias temporales. Más importante aún, el capítulo contempla solo una situación de desventaja que puede ocurrir como consecuencia del Tratado, pero en él no se mencionan la asimetría existente en las condiciones iniciales y las situaciones de histéresis que estas pueden generar. Las condiciones iniciales pueden, de hecho, determinar el resultado final de la puesta en marcha del MEUC (CEPAL, 2005). En este contexto, se entiende que la CEPAL (2005) recomiende de manera preliminar enmendar el capítulo VII, de modo de hacerlo más pertinente para la configuración del MEUC.

Finalmente, en el MEUC se contempla la movilidad laboral como elemento fundamental del proceso de integración regional. Por el momento, los países de la CARICOM permiten la movilidad laboral pero solo para la mano de obra calificada (graduados de universidades, comunicaciones, deportes, músicos, artistas, administradores, supervisores y otros proveedores de servicios). La decisión de otorgar libre movilidad solo a las personas calificadas constituye una importante línea divisoria entre los países grandes y pequeños. Los países más grandes —que no son países pobres altamente endeudados—, tales como Trinidad y Tabago y Barbados, son también los que poseen el acervo de mano de obra más calificada de la región. En cambio, los países más pequeños, que en algunos casos son también los de mayor tasa de desempleo, tienen una menor proporción de mano de obra calificada. De aquí que los Estados miembros de la OECO insistan en que la movilidad laboral debiera incluir tanto mano de obra calificada como no calificada.

Las autoridades de los países han anunciado que el MEUC debería estar funcionando de manera plena en el año 2008, fecha que coincide con la eliminación de las preferencias comerciales extrarregionales. También los Jefes de Estado de la CARICOM han decidido que el perfeccionamiento del comercio intrarregional de bienes y servicios y de la unión debería ser el primer paso en la conformación del MEUC.

Las negociaciones entre el grupo de países que conforman el CARIFORUM y la Unión Europea para la suscripción de un acuerdo de asociación fueron inauguradas en abril del 2004, en Kingston, Jamaica.[16] Se ha concordado en que el acuerdo de asociación deberá ser un instrumento que facilite el desarrollo sostenible, la transformación estructural de las economías caribeñas y el proceso de integración regional, incluyendo el trato especial y diferenciado. La diferencia básica persiste en torno del grado de cobertura de los productos que entrarían en el acuerdo. Europa aboga por un grado de cobertura del 90%, en tanto que los países del CARIFORUM procuran uno bastante menor.

La fase II, que finalizaría en septiembre del año 2005, tiene dos objetivos: i) la definición del espacio económico del CARIFORUM que asumiría los compromisos del Acuerdo de Asociación, y ii) identificar las prioridades de integración regional del CARIFORUM que Europa podría apoyar. En la CARICOM se ha subrayado que su prioridad es el MEUC y no la integración entre los países del CARIFORUM (es decir, entre la CARICOM y República Dominicana).

El CARIFORUM y la Unión Europea están trabajando en un entendimiento para regular la función de una comisión regional conjunta (*Joint regional preparatory task force*), que realizara una serie de estudios técnicos referidos al estado de la integración en la zona del Caribe. Esta instancia vincula a las negociaciones del Acuerdo de Asociación y a las estrategias de desarrollo con el otorgamiento de ayuda financiera.[17]

En otro orden de asuntos, en enero del 2005, la Unión Europea anunció que aplicaría un nuevo régimen de aranceles para la importación del banano a los países proveedores, situando los derechos arancelarios en 230 euros por tonelada métrica, nivel que algunos países exportadores de banano consideraron excesivamente

[16] El CARIFORUM está integrado por Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago.

[17] El programa inicial consiste en la elaboración de un inventario de estudios técnicos y documentos de políticas sobre procesos de integración regional y de un inventario adicional sobre programas de asistencia de comercio e integración actualmente en operación en el Caribe.

elevado. De hecho, se prevé una posición unitaria de dichos países solicitando un arancel no superior a 75 euros por tonelada métrica. El nuevo régimen señala el abandono de un sistema de cuotas especiales y la transición definitiva hacia un régimen de importación basado solo en aranceles.

En la CARICOM se contempla finalizar las negociaciones con Canadá para la firma de un TLC, con la idea de garantizar de modo más permanente las preferencias otorgadas por el CARIBCAN, acuerdo comercial entre Canadá y los países miembros de la CARICOM. En las negociaciones, que empezaron en el primer semestre del 2005, la Comunidad del Caribe procuraría el otorgamiento de un trato asimétrico. El acuerdo con Canadá permitiría también, dado el flujo migratorio de los países de la CARICOM hacia ese país, estimular la liberalización de servicios, según el modo 4 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).

Finalmente, en la CARICOM también se está contemplando la posibilidad de negociar un TLC con los Estados Unidos, decisión que por cierto no está exenta de dificultades y costos. Pesan en este enfoque tanto el estancamiento de las negociaciones del ALCA como el avance de otras negociaciones bilaterales de los Estados Unidos, y el hecho de que este país sea la principal fuente (junto con Europa) para el turismo y los flujos de inversión de la CARICOM.

E. Solución de controversias e incorporación de la normativa común

Pese a los importantes esfuerzos desplegados para coordinar la puesta en marcha y aplicación de la legislación común, persiste una elevada dosis de incumplimiento en la implementación de la normativa común, rasgo que es más crítico en el Mercosur y en la Comunidad Andina. Ambas agrupaciones están avanzando en perfeccionar sus sistemas de solución de controversias, lo que —de lograrse— sería un paso significativo. Por su parte, entre los países del Mercado Común Centroamericano se ha registrado una significativa disminución de las controversias recíprocas, en tanto que los miembros de la CARICOM intentan poner en plena operatividad la Corte Caribeña de Justicia.

1. Mercado Común del Sur (Mercosur)

El principal avance en este período fue la entrada en vigor del Protocolo de Olivos, firmado en 2002. El Consejo del Mercado Común (CMC) designó a los juristas que conformarán el Tribunal Permanente de Revisión (TPR) del Mercosur, lo que permitió poner dicho ente en funcionamiento, dando paso a un nuevo sistema de solución de controversias (INTAL, 2004a - Nº 96). Posteriormente, el CMC aprobó la Decisión 30/04 que determina las Reglas Modelo de Procedimiento para el Tribunal Arbitral Ad Hoc (TAAH) del Mercosur (Secretaría del Mercosur, 2004b).

En el Mercosur existe un gran cantidad de normas dictadas por sus diferente órganos institucionales; sin embargo, apenas alrededor de un 30% han sido efectivamente incorporadas en las legislaciones nacionales de los países (véase el cuadro III.13).[18]

El proceso de incorporación de las normas aprobadas a los ordenamientos jurídicos nacionales es hoy uno de los problemas vitales del esquema. Ello responde a diversas razones. En primer lugar, numerosas normas no han sido definidas con precisión y en segundo, no siempre el órgano nacional que debe incorporar la norma es el que la negoció, lo que plantea delicados temas de coordinación en el interior de los gobiernos.

Con el fin de que los países puedan avenirse o encontrar solución a sus diferencias, antes de que se dé por iniciada una controversia propiamente tal, el Mercosur creó un sistema de tres etapas: i) consultas a la Comisión

[18] Esta situación puede llegar a ser dramática en algunos sectores como en aquellas decisiones referidas a la administración de justicia, donde alrededor del 80% de tales normas espera por su incorporación (Secretaría del Mercosur, 2004b).

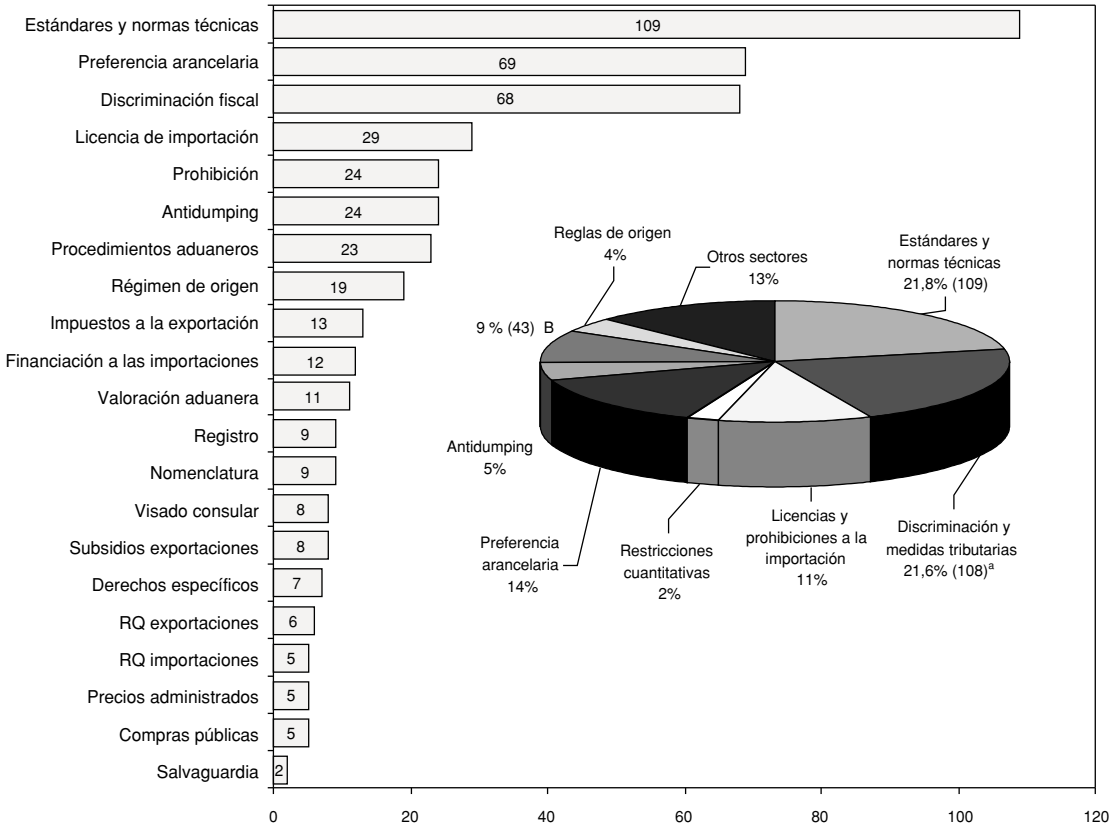
de Comercio (CCM); ii) reclamaciones ante el Grupo del Mercado Común (GMC), y iii) recurrir al sistema arbitral de solución de controversias antes referido (Protocolos de Brasilia y Olivos). Aunque en estricto sentido, los contenciosos propiamente tales son solo aquellos que tienen lugar en las etapas segunda y tercera, las consultas realizadas ante la CCM son el fiel reflejo de los tópicos y principales áreas en las que se producen las diferencias más destacadas. Entre 1995 y 2004 hubo 500 consultas, siendo las principales (véase el gráfico III.8) las referidas

Cuadro III.13
MERCOSUR: INCORPORACIÓN DE LA NORMATIVA COMUNITARIA A LA LEGISLACIÓN NACIONAL
(Desde enero del 2000 a mayo del 2004)

Normativa por órgano	Totales	Necesitan Incorporación	No incorporadas	Porcentaje de normativa no incorporada
Decisiones del Consejo del Mercado Común	162	107	64	59,8%
Resoluciones del Grupo Mercado Común	277	220	163	74,1%
Directivas de la Comisión de Comercio del Mercosur	46	44	25	56,8%
Toda la normativa del Mercosur	485	371	252	67,9%

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

Gráfico III.8
MERCOSUR: CONSULTAS A LA COMISIÓN DE COMERCIO POR TIPO DE BARRERA NO ARANCELARIA, 1995-2004
(Número de consultas y participación porcentual)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Secretaría del Mercosur, "Primer informe semestral: un foco para el proceso de integración regional" y "LXXV Reunión de la Comisión de Comercio del Mercosur. Anexo V Nuevas Consultas" [en línea] <http://www.mrree.gub.uy/Mercosur/ComisionComercioMercosur/Reunion75/Acta.htm>.

a: los estándares y las normas técnicas (21,8%); la discriminación y medidas tributarias (21,62%); la que incluye discriminación fiscal; los impuestos a la exportación; el financiamiento a las importaciones; los subsidios a las exportaciones y los derechos específicos. Les siguen las preferencias arancelarias (14%), las licencias y prohibiciones a la importación (11%), y las agrupadas como medidas de facilitación de comercio (9%), entre otras (véase el gráfico III.8). El sector más afectado es el agroalimentario (36%), seguido del resto de las manufacturas (31%), especialmente la metalmecánica, la química y la industria textil (Secretaría del Mercosur , 2004b; Maldonado y Durán, 2005).

Un análisis de las 32 consultas presentadas a la CCM durante el bienio 2003-2004, indica que: i) más de la mitad fueron presentadas por Argentina y Brasil en asuntos referentes a su comercio bilateral, siendo Uruguay el país que menos utilizó el mecanismo; ii) Brasil es requerido por todos sus socios, especialmente por Argentina y Paraguay; iii) el mayor número de reclamaciones se concentró en productos manufacturados: fertilizantes, nutrientes de animales, neumáticos, fármacos, además de la soja y las maderas dentro del grupo de productos básicos (véase el cuadro III.14).

En el caso de Argentina, el nivel de reclamaciones durante 2004 y 2005 ha sido creciente, focalizándose en los reclamos de sectores industriales. El detonante de esta escalada, a juicio de las autoridades argentinas, ha sido el abultado déficit comercial que acumula Argentina con Brasil, así como también la erosión de la competitividad de un gran número de productos industriales, especialmente en el segmento de línea blanca.

La principal conclusión del análisis precedente es que predomina la aplicación de barreras no arancelarias, lo que claramente amenaza la conformación de la zona de libre comercio. Es necesario que los países avancen en la armonización de sus reglas, especialmente de normas y estándares, así como también en limitar la aplicación de excepciones sectoriales. Un elemento particularmente alegado por los productores argentinos es el hecho de que Brasil cuente con mecanismos de fomento a la producción y de apoyo a los exportadores que agravan la asimetría de tamaño, haciendo menos viable que el resto de los socios del Mercosur puedan atraer inversión para exportar al mercado brasileño. Reclaman entonces la persistencia de una distorsión adicional, que hasta ahora no contaría con adecuados mecanismos de compensación en el interior del grupo (Delgado, 2004; Bouzas, 2004).

Cuadro III.14
MERCOSUR: CONSULTAS A LA COMISIÓN DE COMERCIO SEGÚN PAÍS REQUIRENTE, 2003-2004
(Número de consultas por países)

Requirente / Requerido	Argentina	Brasil	Uruguay	Paraguay	Total	Porcentajes en el total
Argentina		9	2		11	34,4
Brasil	4		3	3	10	31,3
Uruguay		3			3	9,4
Paraguay	1	7			8	25,0
Total Mercosur	5	19	5	3	32	100,0
Porcentajes en el total	15,6	59,4	15,6	9,4	100	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Secretaría del Mercosur, "Primer informe semestral: un foco para el proceso de integración regional" y "LXXV Reunión de la Comisión de Comercio del Mercosur. Anexo V Nuevas Consultas" [en línea] <http://www.mrree.gub.uy/Mercosur/ComisionComercioMercosur/Reunion75/Acta.htm>.

2. Comunidad Andina de Naciones (CAN)

En la CAN, la función jurisdiccional recae en el Tribunal Andino de Justicia, organismo colegiado creado por un tratado suscrito por los países miembros en 1979, y en plena operatividad desde enero de 1984.[19] Las acciones sujetas a su competencia son básicamente:

- la acciones de nulidad de las decisiones de la comisión y de la Secretaría General cuando estas violen normas del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina;
- las de incumplimiento de las obligaciones derivadas del sistema de normas comunitario. La denuncia puede

[19] El proceso de ratificación del Tratado que creaba el Tribunal concluyó cuatro años después, por lo que entró en vigor en mayo de 1983, pero inició sus actividades el 2 de enero de 1984. Tiene su sede en Quito (Ecuador), y está conformado por cinco magistrados, uno por cada país miembro, designados por períodos de seis años, pudiendo ser reelegidos una sola vez.

realizarla un país miembro o la propia Secretaría General de la Comunidad (SGCAN), siempre que se haya cumplido con el procedimiento precontencioso[20] —encargado a la Secretaría General en el acuerdo; y

- la interpretación prejudicial, en virtud de la cual los jueces nacionales que conozcan un proceso al que se deba aplicar la normativa comunitaria andina deben obligatoriamente solicitar al Tribunal Andino de Justicia una interpretación en cuanto al alcance de dichas normas.

El ordenamiento jurídico de la CAN, a diferencia del equivalente en el Mercosur, está tutelado bajo el principio de la supranacionalidad, lo que implica su aplicación en todos los países miembros, y su primacía sobre la ley nacional en caso de conflicto. De modo que, dispuesta una norma, esta se estima inmediatamente incorporada al ordenamiento jurídico de cada país, a menos que en su texto se disponga que se requiere su incorporación al derecho interno. No obstante, a juicio de la Secretaría General de la CAN, "no deja de ser preocupante el incumplimiento de los países miembros al Ordenamiento Jurídico" (SGCAN, 2004d). Entre 1995 y marzo del 2005, los casos sobre incumplimientos suman 166, de los cuales 135 (el 81,3%) han sido subsanados, y treinta y un (31) casos —el 18,7%— quedaban aún pendientes de solución hasta mediados de marzo del 2005. Los países más reclamados por este concepto son República Bolivariana de Venezuela y Ecuador, que a su vez son los países con mayor número de casos pendientes de cumplimiento (13 y 9, respectivamente) (véase el cuadro III.15).

Durante el período 2000-2004 se emitieron 279 dictámenes, de los que aproximadamente el 25% fueron reclamaciones impulsadas de oficio por la SGCAN.[21] [22] Colombia y Perú aparecen como los países que más utilizaron el mecanismo, siendo Bolivia el que menos reclamos presentó (véase el cuadro III.16). A su vez, en la categoría de reclamados, después de la propia SGCAN, Colombia, Ecuador y Perú aparecen como los países más requeridos.

Analizando las resoluciones del período enero-diciembre del 2004, los tres países más activos en usar el mecanismo de consultas establecido fueron Colombia (18), Perú (13) y Ecuador (10), cuyas consultas representan en conjunto el 68,3% de todas las realizadas durante el período. Si se consideran los países reclamados, Ecuador fue el país más requerido con un 15% del total (9 reclamaciones), seguido por Colombia con un 13% (8 reclamos) y mucho más atrás Perú y la República Bolivariana de Venezuela con un 5% (3 reclamaciones

Cuadro III.15
COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN): ACCIONES DE INCUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA COMUNITARIA
(1995-15 de marzo del 2005)

País \ Fase	Fases del procedimiento en que se ha subsanado el incumplimiento			Pendientes de cumplimiento			
	Después del dictamen y antes de la acción judicial	Durante el proceso judicial	Después de la sentencia	Sin sentencia	Con sentencia	Total incumplimientos vigentes (porcentaje total)	Total de casos
Bolivia	6	2	1	1	0	1 (10,0%)	10
Colombia	17	7	4	3	2	5 (15,2%)	33
Ecuador	14	8	13	5	4	9 (20,5%)	44
Perú	19	6	8	0	3	3 (8,3%)	36
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	11	12	7	4	9	13 (30,2%)	43
Subtotal	67	35	33	13	18	31 (18,7%)	166
Total	**135 (81,3%)**			**31 (18,7%)**			**166**

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Secretaría General de la Comunidad Andina, *35 años de integración económica y comercial. Un balance para los países andinos*, mayo, 2004; "Solución de controversias derivadas de incumplimientos en la Comunidad Andina", 2004 e "Informe de la Secretaría General sobre cumplimiento de los compromisos y mecanismos de solución de controversias", 15 de marzo del 2005.

[20] Según lo establecido por la Decisión 425, la Secretaría General de la CAN, de oficio o a petición de un país, realizará las investigaciones tendientes a determinar si hubo o no incumplimiento, por medio de la emisión de un dictamen motivado; las observaciones del caso deben ser notificadas al país miembro que estaría en situación de incumplimiento.

[21] Al igual que en el Mercosur, en el que se revisaron las consultas prejudiciales, en la Comunidad Andina se revisaron los dictámenes motivados por dicho proceso entre los años 2000 y 2004.

[22] Muchas de estas resoluciones tienen su motivación en intereses de particulares o empresas de los respectivos países.

cada uno). La SGCAN es la entidad más reclamada con el 58%, equivalente a 35 casos; sin embargo, 17 de estos corresponden a apelaciones por fallos anteriores de la Secretaría General y no a reclamaciones nuevas. El saldo componente de estos requerimientos, en tanto, se desglosa en solicitudes de prórroga, de autorización o información sobre la aplicación de determinadas medidas correctivas, o medidas destinadas a proteger el mercado interno de cada país.

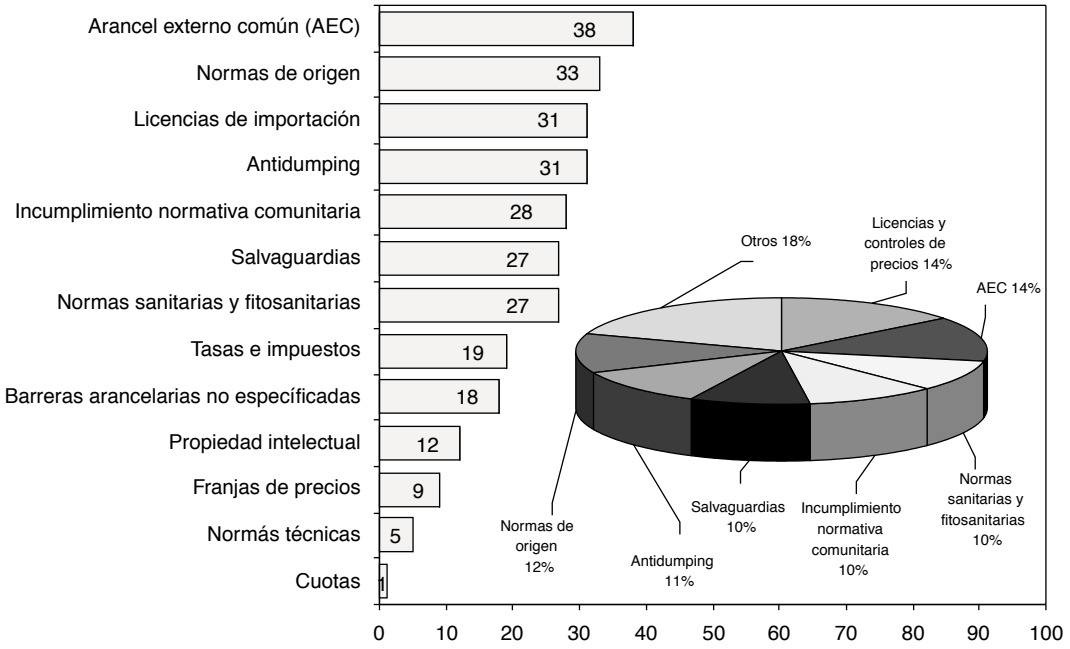
En cuanto a los acuerdos o normativas que se alegan como vulnerados, durante el bienio 2003-2004, la salvaguardia aparece como la más utilizada, con 15 reclamaciones y el 25% del total. Le siguen las resoluciones sobre violación del Arancel Externo Común (AEC) con 11 casos (18%), medidas que contravienen la normativa andina con 7 casos (12%) y uso de medidas fitosanitarias que restringen el comercio con 6 reclamaciones que representan el 10%. La agregación de estos cuatro tipos de medidas equivale al 65% de todas las resoluciones dictadas por la SGCAN durante 2004. Al analizar un período más prolongado, los principales motivos de reclamaciones en el ámbito prejudicial se concentran en el AEC (14%) con 38 dictámenes; en licencias y controles de precios (14%) con 39 dictámenes; y en los temas referidos a salvaguardias, *antidumping* y normas de origen, en una proporción más o menos pareja (véase el gráfico III.9).

Cuadro III.16
COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN): RESOLUCIONES MOTIVADAS, 2000-2004

Reclamante / Reclamado	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela (Rep. Bolivariana de)	SGCAN	Total
Bolivia		4	0	3	2	2	11
Colombia	0		6	8	8	49	71
Ecuador	0	7		0	1	31	39
Perú	3	8	9		6	43	69
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	0	3	2	0		14	19
SGCAN	2	22	16	15	15		70
Total CAN	**5**	**44**	**33**	**26**	**32**	**139**	**279**

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

Gráfico III.9
COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES (CAN): DICTÁMENES MOTIVADOS DE LA SECRETARÍA GENERAL, 2000-2004
(Ordenados por tipo de reclamación)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Secretaría General de la Comunidad Andina, 2004.

Los sectores económicos sobre los que recaen las reclamaciones en el período 2003-2004 son mayoritariamente el sector agrícola —carnes, papas, frutas, oleaginosas, algodón, arroz, entre otros— con 30 reclamaciones que representan el 50%, y el sector manufacturero con un 43,3% y 26 reclamaciones. Las medidas más recusadas cuando se trata de productos agroindustriales —aceites refinados, conservas, manteca vegetal, aceites vegetales, entre otros— son la aplicación de salvaguardias, las medidas fitosanitarias y la no aplicación o postergación del AEC. En tanto, cuando se trata de productos manufacturados —plaguicidas, guarniciones para frenos, fármacos, purificadores de agua, cocinas y extintores, calzado, y otros—, la gama de medidas recusadas es mayor, destacándose la aplicación de salvaguardias, la infracción al cumplimiento de las normas de origen, la postergación en la aplicación del AEC y el uso de licencias a la importación, como las más frecuentes.

3. Mercado Común Centroamericano (MCCA)

En el caso del Mercado Común Centroamericano, ha continuado la tendencia hacia la disminución de las infracciones a las normas que rigen el libre comercio. Se mantienen algunas de las restricciones que aparecen en el anexo A del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, que excluye a los siguientes productos que tienen regímenes especiales: i) azúcar de caña, todos los países; ii) café sin tostar, todos los países; iii) café tostado, Costa Rica y Honduras para todos los países; iv) derivados de petróleo, Honduras para todos los países; v) alcohol etílico, Costa Rica con todos los países y Honduras con Costa Rica, El Salvador y Nicaragua, y vi) bebidas alcohólicas destiladas, Honduras con todos los países.[23]

En septiembre del 2003 las controversias se remitían a 17 casos, según los reportes de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) (CEPAL, 2004a), y esa cifra evolucionó rápidamente quedando solo uno en octubre del 2004, controversia que aún persiste.[24]

4. Comunidad del Caribe (CARICOM)

En materia de solución de controversias, los países avanzan en el establecimiento de la Corte Caribeña de Justicia (CCJ) cuya sede será Puerto España en Trinidad y Tabago.[25] En julio del 2004, los Jefes de Gobierno aprobaron el nombramiento de su primer Presidente, a proposición de la Comisión Regional de Servicios Judiciales y Jurídicos. Sin embargo, en octubre se decidió posponer la inauguración hasta el primer trimestre del 2005. En febrero del 2005, el Banco de Desarrollo del Caribe estuvo en condiciones de transferir 100 mil dólares al Fondo de la CCJ.[26] En febrero del 2005, los países conocieron la decisión del *Privy Council* de Londres de invalidar decisiones legislativas adoptadas por Jamaica, lo que impedía a este país depositar los instrumentos para la ratificación vinculados al MEUC. A raíz de ello, la ratificación de Jamaica para la constitución de la Corte de Justicia quedó en suspenso, impidiendo que esta sustituyera al *Privy Council* cuyas funciones se inscriben en las etapas coloniales de los países del Caribe, donde la dependencia jurídica de estas naciones respecto de la metrópoli era la norma. Barbados y Trinidad y

23 Por medio de las resoluciones Nº 03 y Nº 04-2004, del 28 de junio y 29 de julio, respectivamente, el Comité Ejecutivo de Integración Económica incorporó al libre comercio el café tostado que Honduras exporta a El Salvador, Guatemala y Nicaragua.

24 La controversia remanente, según informa la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) el 5 de enero del 2005, se refiere a cobros realizados por las autoridades hondureñas a los transportistas costarricenses en tránsito internacional de México a Costa Rica, por concepto de revisión.

25 En julio del 2003, en la XXIV Reunión Ordinaria de la Conferencia de Jefes de Gobierno, fueron firmados el protocolo de privilegios e inmunidades de la CCJ y de la Comisión Regional de Servicios Judiciales y Jurídicos; el protocolo para el establecimiento de la CCJ, y el acuerdo que establece el fondo financiero para la CCJ (SGC, 2004a).

26 El fondo para la CCJ entró en vigencia en enero del 2004.

Tabago solidarizaron con Jamaica, por lo que también pospusieron el depósito de la ratificación en espera de lo que ese país pudiera hacer.

Después de su inauguración, la CCJ tendrá que resolver algunos posibles conflictos que atañen a la imposición de algunas barreras arancelarias; por ejemplo, el impuesto general aplicado por Belice y los que Saint Kitts y Nevis aplica a la cerveza, la pasta y las bebidas gaseosas; así como el aplicado a la madera por Suriname, y las contribuciones ambientales que varios países estipulan (SGC, 2005c). Últimamente, Jamaica aplicó una exención (*waiver*) al AEC del 25% a sus importaciones de arroz desde Guyana y Suriname. El principal motivo esgrimido es la falta de cumplimiento por parte de los dos países. No obstante, estos reclaman su disposición a cumplir con sus compromisos de proveedores, además de acusar presiones por parte de empresarios de Jamaica en orden a bajar los precios en el corto plazo. Probablemente, esta controversia será la primera que la CCJ tendrá que resolver (EIU, 2005).

Los mayores avances en la observancia de la legislación aplicable al mercado común los ha hecho Trinidad y Tabago, que ya cuenta con legislación de protección al consumidor, normativa *antidumping* y medidas compensatorias. En lo atinente a la implementación de la legislación sobre regulaciones y modelos de aduana armonizada, se está redactando un borrador, en tanto que la ley de competencia y los regímenes legales para el establecimiento de servicios y capital deben ser implementados por los países. En gran parte de los tópicos en que se procura la armonización legislativa, la tarea de concluir los primeros borradores para la discusión todavía está en curso (ley del consumidor, *antidumping* y medidas compensatorias, legislación bancaria y de seguros, ley de compañías, derechos de propiedad intelectual, estándares y reglas técnicas, etiquetado de medicinas y alimentos, medidas sanitarias y fitosanitarias, subsidios, arbitraje comercial, y otros). En suma, los avances son todavía escasos, por lo que en la práctica la heterogeneidad es muy grande (SGC, 2005c).

Bibliografía

Agosin, Manuel (2005), "Free Trade Agreement between Central America and United States: opportunity and challenges", Regional Integration and Trade: Issues for Latin America Discussion on Second Cycle of Euro-Latin Study Network on Integration and Trade (ELSNIT), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), mayo.

Angel, Amy y Noé Hernández (2004), "El impacto del CAFTA sobre la integración regional", El Salvador, Programa regional Centroamérica en la economía mundial del siglo XXI/Instituto Superior de Economía y Administración de Empresas.

Barbosa, R. (2004), "The world trade crisis is boosting regional agreements", *European Affairs*, vol. 5, N°1, Washington, D.C., The European Institute.

Barreix A., Luiz Villela y Jerónimo Roca (2004), "Impacto fiscal de la liberalización comercial en América", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), junio.

Bouzas, R. (2004), "La dinámica institucional y formativa: un balance", *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del Mercosur. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos* (LC/BUE/R.258), Bernardo Kosacoff (coord.), Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, septiembre.

Cândia Veiga, João Paulo (2005), "As negociações comerciais no Governo Lula", *Revista brasileira de comércio exterior*, N° 83.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005), "Efectos e implicaciones del Mercado Único y Economía del Caribe en la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO) y la utilización del capítulo VII del Tratado Revisado de Chaguaramas" (LC/CAR/L.39), Puerto España, 16 de mayo.

—— (2004a), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2002-2003* (LC/G.2221-P/E), Santiago de Chile, mayo.

—— (2004b), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago de Chile, junio.

—— (2003a), *Istmo Centroamericano: competitividad e integración regional, 2001-2003* (LC/MEX/L.576), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, noviembre.

—— (2003b), Intensidad *tecnológica del intercambio comercial del Istmo Centroamericano y la República Dominicana con el resto del mundo* (LC/MEX/R.832/Rev.1), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, agosto.

—— (2003c), Panorama *de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2001-2002* (LC/G.2189-P), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: E.03.II.G.10.

—— (1999), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe. Informe 1999* (LC/G.2061-P/E), Santiago de Chile, enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.4.

CIER (Comisión de Integración Energética Regional) (2004), "Síntesis informativa energética de los países de la CIER" [en línea], Montevideo <http://www.cier.org.uy/>

CNI (Confederação Nacional da Indústria) (2004) "A Cúpula do Mercosul garante a manutenção de metas e a continuidade do processo de integração", *Boletín MERCOSUR*, N° 371, diciembre.

Comisión Europea (2002), "América Latina. La Comisión europea adopta una estrategia para la cooperación regional 2002-2006**",** Bruselas, abril.

Cordero, Martha (2005), "RD-CAFTA: características, impacto y perspectivas", México D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, inédito.

—— (2004), *El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos: resultados de la negociación y características principales* (LC/MEX/R.854), Sede Subregional de la CEPAL en México, marzo.

Crawley, A. (2004), "Mercosur: en busca de una nueva agenda", Informe del relator, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), marzo.

Da Motta Veiga, Pedro (2005), "Continuidade e inflexão", *Revista brasileira de comércio exterior*, N° 83.

Delgado, R. (2004), "Asimetrías y competencia: aportes para un rediseño de los instrumentos comerciales", *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del Mercosur. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos* (LC/BUE/R.258), Bernardo Kosacoff (coord.), Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, septiembre.

Eichengreen, Barry y Ricardo Hausmann (1999), "Exchange rates and financial fragility", *Working Paper*, N° 7418, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), noviembre.

EIU (The Economist Intelligence Unit) (2005), "Country report: Jamaica", Londres, abril.

Estrategia (2005), Santiago de Chile, 8 de julio.

Fanelli, J.M. (2004), "Coordinación macroeconómica, competitividad y crecimiento", Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del Mercosur. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos (LC/BUE/R.258), Bernardo Kosacoff (coord.), Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, septiembre.

Giambiagi, F. (1999), "Mercosul: Por que a unificação monetária faz sentido a longo prazo?", Ensayo, Nº 12, Río de Janeiro, Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), diciembre.

Hinojosa-Ojeda, R. (2003), "Regional integration among the unequal: a CGE model of US-CAFTA, NAFTA and the Central American Common Market", inédito.

Hornbeck, J.F. (2003), "The U.S.-Central American Free Trade Agreement (CAFTA): challenges for sub-regional integration" (RL31870), Congressional Research Services, The Library of Congress, abril.

INTAL (Instituto para la integración de América Latina y el Caribe) (2004a), C*arta mensual*, Nº 86-101, Buenos Aires.

—— (2004b), *Informe Mercosur período 2003-2004*, año 8, N° 9, Buenos Aires.

—— (2004c), *Informe centroamericano 2004*, año 2, N° 2, Buenos Aires.

Kosacoff, B. (ed.) (2005), "Políticas nacionales de competitividad y su impacto sobre la profundización del Mercosur", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), enero.

Kozulj, Roberto (2004), "La industria del gas natural en América del Sur: situación y posibilidades de la integración de mercados", *serie Recursos naturales e infraestructura*, Nº 77 (LC/L. 2195-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.

Kuwayama, M. y José Durán Lima (2003), "La calidad de la inserción internacional de América Latina y el Caribe en el comercio mundial", *serie Comercio internacional*, Nº 26 (LC/L.1897-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, Nº de venta: S.03.II.G.56.

La Nación (2005), Santiago de Chile, 9 de julio.

Lafer, C. (2000), "Brasil: dilemas e desafios da política externa", *Revista de estudios avançãdos*, vol. 14, Nº 38.

Levy, Yeyati E. y Federico Sturzenegger (2000), "Is EMU a Blueprint for Mercosur?", *Cuadernos de economía*, año 37, Nº 110, Universidad Torcuato Di Tella.

Licandro Ferrando, Gerardo (1999), "¿Un área monetaria para el Mercosur?", Universidad de California/Banco Central del Uruguay, inédito.

Lorenzo, F., Diego Aboal y Ana Laura Badagián (2004), "Cooperación monetaria en el Mercosur: aportes de un modelo simplificado", Proyecto Coordinación Macroeconómica en el Mercosur/Red de Investigaciones Económicas del Mercosur/Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID).

Machinea, José Luis (2004), "La Integración como instrumento de desarrollo", documento presentado en el Foro: Centroamérica y otras experiencias internacionales de integración, San Salvador, 8 y 9 de noviembre.

—— (2003), "La inestabilidad cambiaria en el MERCOSUR: causas, problemas y posibles soluciones", *Mercosur: en busca de una nueva agenda*, documento de trabajo, Nº IECI- 06D, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), diciembre.

Machinea, José Luis y Rozenwurcel (2005), "Macroeconomic coordination in Latin America: does it have a future?", inédito.

Maldonado, Raúl y José Durán Lima (2005), "América Latina y el Caribe: la intregración en la hora de las definiciones", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

Markwald, Ricardo (2005), "Política externa comercial: o caso do MERCOSUR", *Revista brasileira de comércio exterior*, N° 83.

Monge-González R., Miguel Loría-Sagot y Claudio González-Vega (2003), *Retos y oportunidades para los sectores* agropecuario *y agroindustrial de Centro América ante un Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos*, Washington, D.C., Banco Mundial, junio.

OLADE (Organización Latinoamericana de Energía) (2004), "Sistema de información económica energética de la organización latinoamericana de energía", Quito.

Onuki, Janina (2004), "Sociedad civil y Mercosur. Más allá de una agenda interna" *Mercosur ABC* [en línea] <http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=102&IdSeccion=2>

Paunovic, Igor (2004), "El tratado de libre comercio Centroamérica-Estados Unidos: implicaciones fiscales para los países centroamericanos" (LC/L.2315-P), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, junio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.63.

Peña, Félix (2004) "Algunos desafíos políticos e institucionales que plantea la globalización de la Integración: el caso de los países socios del Mercosur", *Seminario La globalización de la integración en América Latina*, Barcelona, Fundación CIDOB, marzo.

Peña, Félix (2005), "Understanding MERCOSUR and its future", *Jean Monett/Robert Schuman Paper Series*, vol. 5, N° 14, Miami, junio.

Porta, Fernando (2004) "Una nueva racionalidad: la importancia de la coordinación macroeconómica", *Evaluación del desempeño y aportes para un rediseño del Mercosur. Una perspectiva desde los sectores productivos argentinos* (LC/BUE/R.258), Bernardo Kosacoff (coord.), Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, septiembre.

Ríos, S. (2003), "Mercosur: dilemas y alternativas de la agenda comercial", documento de trabajo, Nº IECI-06C, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), junio.

Rodas, Haroldo (2004), "El Estado actual y las perspectivas del proceso de integración económica centroamericana, modelo de desarrollo territorial", Guatemala.

Rosales, Osvaldo (2005), "Oportunidades y desafíos del TLC entre Colombia, Ecuador y Perú con los Estados Unidos", Informativo gerencial, Deloitte, enero.

Schiff, Maurice y L. Alan Winters (2004), *Integración regional y desarrollo*, Banco Mundial/Editorial Alfaomega, enero.

Secretaría del Mercosur (2004a), documentos oficiales de la vigésima quinta, vigésima sexta y vigésima séptima, Reunión del Consejo del Mercado Común (CMC) y otros organismos del Mercosur [en línea] <http://www.mercosur.org.uy>

—— (2004b), "Primer informe semestral de la Secretaría del Mercosur", Montevideo, julio.

—— (2004c), "Informe de la Secretaría pro Tempore", Belo Horizonte, diciembre.

Secretariado del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (2005), "Alianza para la seguridad y la prosperidad de América del Norte", informe a los mandatarios, junio.

Sennes, Ricardo, Janina Onuki y Amâncio Jorge de Olivera (2004), "La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica", *Mercosur ABC*, N° 7, septiembre.

SGCAN (Secretaría General de la Comunidad Andina) (2004a), *Estado de la integración andina: instituciones, mecanismos y disciplinas relacionadas con el comercio* (SG/di 666), Lima, octubre.

—— (2004b), "Informe sobre el estado de situación del Programa de liberalización entre Perú y el resto de países de la Comunidad Andina", Lima, enero.

—— (2004c), "Informe de seguimiento: convergencia macroeconómica 2003", Lima, marzo.

—— (2004d) "35 años de integración económica y comercial. Un balance para los países andinos", Lima, mayo.

—— (2004e), *Intercambio comercial Comunidad Andina-Estados Unidos. Dinámica reciente, composición sectorial y potencial comercial* (SG/di 650), Lima, agosto.

SICA/CEPAL (Sistema de la Integración Centroamericana y Comisión Económica para América Latina y el Caribe), La integración centroamericana: beneficios y costos, (LC/MEX/L.603), México, D.F., Sede Subregional de la CEPAL en México, mayo.

SIECA (Secretaría Permanente del Tratado General de Integración Económica Centroamericana) (2004a), "Plan de acción de la Unión Aduanera de Centroamérica", Guatemala, julio.

—— (2004b), "Estado de avance de la Unión Aduanera Centroamericana", Guatemala, agosto.

Venables, Anthony y Alan Winters (2003), "Economic integration in the Americas: European perspectives", Integrating the Americas. FTAA and Beyond, A. Estevadeordal y otros (eds.), Harvard University Press.

Wagner, A. (2004a), "Integración para el desarrollo y la globalización, hacia un nuevo diseño estratégico de la integración andina", Lima, septiembre.

—— (2004b), "El espacio sudamericano y la integración regional, una aproximación desde la Comunidad Andina", Lima, octubre.

Capítulo IV

Preocupación por rebrote de proteccionismo en los mercados mundiales

A. Introducción

A pocos meses de la decisiva Sexta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio —que se celebrará en Hong Kong (región administrativa especial de China), China, del 13 al 18 de diciembre del 2005— la economía mundial muestra un peligroso incremento de las tendencias proteccionistas, sobre todo en las economías más industrializadas. Por ejemplo, el debate en Estados Unidos sobre el agravamiento del desequilibrio en cuenta corriente se ha ido vinculando cada vez más al aumento de las exportaciones chinas a ese mercado. Altas autoridades de los poderes ejecutivo y legislativo del país han desplegado una batería de presiones para que las autoridades chinas revalúen su moneda ya que, de acuerdo con esta simplificada versión del problema, dicha revaluación facilitaría la corrección del desequilibrio externo de Estados Unidos. Aunque en el capítulo I de esta publicación se concluye que la idea no se condice con las cifras disponibles, en el Congreso norteamericano se han planteado propuestas unilaterales bastante drásticas en tal sentido. Estas, si bien no han sido aprobadas, contribuyen a crear una cierta inquietud acerca de la evolución de los intercambios entre China y Estados Unidos. Asimismo, ponen en duda la voluntad de los principales agentes políticos estadounidenses de encabezar la liberalización del comercio y, por consiguiente, dificultan un proceso que —más allá de los posibles costos de ajuste que pueda ser necesario asumir en la transición— tiene potenciales beneficios para todos los participantes.

Como en el caso de los textiles, en el contexto del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-RD), la pugna sobre las importaciones de azúcar fue una prueba simbólica para la capacidad del gobierno de Bush de cumplir con la promesa hecha a los países en desarrollo de liberalizar el comercio agrícola en las negociaciones de la Ronda de Doha. Si las tendencias proteccionistas y en favor de los intereses especiales nacionales hubieran triunfado y el tratado no hubiese sido ratificado, conseguir un acuerdo en la OMC en este ámbito hubiera resultado aún más difícil. De hecho, su aprobación por un muy estrecho margen levanta serias dudas en el mundo acerca de la voluntad del Congreso de los Estados Unidos tanto de reducir los subsidios agrícolas como de dar otros pasos difíciles desde el punto de vista político en acuerdos comerciales futuros, no solo en relación con las negociaciones en la OMC sino también con los tratados bilaterales con Tailandia, Sudáfrica, los países andinos y Panamá. Las enormes dificultades para alcanzar un acuerdo que tuvieron las pequeñas economías centroamericanas con estrechos vínculos con Estados Unidos —cuyas exportaciones totales anuales al mercado estadounidense equivalen a las procedentes de China en un mes— permiten prever lo difícil que será para otros países de la región conseguir la aprobación de tratados de libre comercio que les den un mayor acceso al mercado de este país.

Las negociaciones en la Ronda Doha, así como las diferencias y su solución —en casos tales como la demanda referente al algodón presentada por Brasil y la reforma relacionada con el programa del azúcar en la Unión Europea— fuerzan a los países industrializados a limitar los subsidios del compartimento ámbar (llamada "caja ámbar"). El desarrollo de la OMC hace más difícil para los países caracterizados por una marcada protección agrícola mantener los programas que se fundan sobre subsidios ligados a la producción. En este sentido, la agenda de Doha es una oportunidad única para abordar el proteccionismo de miembros de la OMC en sectores que son de gran interés para los países de la región de América Latina y el Caribe, en particular el sector agrícola (incluidas la producción de azúcar, algodón y banano) y el textil y de prendas de vestir, entre otros.

En este contexto, el fin del Acuerdo sobre los Textiles y Vestidos, con la subsiguiente eliminación de los contingentes de acceso a los principales mercados, se ha reflejado un significativo incremento de las exportaciones chinas, tanto a Estados Unidos como a la Unión Europea. En ambos casos, esto desató un amplio abanico de protestas en los sectores productivos, así como reacciones públicas en el ámbito político y de las autoridades comerciales. Por otra parte, el debate del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos en el Congreso norteamericano ha puesto de relieve la magnitud del cabildeo del subsector agrícola azucarero, al que se han sumado voces del textil, esto es, de los dos rubros de mayor interés para las economías de Centroamérica y República Dominicana.

El sector agrícola es el ámbito fundamental del proteccionismo en las economías industrializadas y, al mismo tiempo, el centro de victorias de los países en desarrollo en contra de esta distorsión del comercio. Se destacan las resoluciones favorables del Órgano de Solución de Diferencias a las demandas de Brasil relativas a las subvenciones de la Unión Europea al azúcar y de Estados Unidos al algodón (OMC, 2002a, 2002b, 2002c y 2003a). Estos importantes logros trascienden su efecto en materia de empleo y crecimiento en los países en desarrollo. En primer lugar, los dictámenes de la OMC han fortalecido los argumentos de los países en desarrollo en materia de subsidios y apoyo interno a la agricultura en los países desarrollados. Esto cambia el punto de partida de la negociación, ya que ha quedado establecido que ciertos aspectos que podrían haber sido objeto de debate son incompatibles con la normativa y, por lo tanto, deben modificarse. En segundo lugar, dado que se trata de sectores sensibles de las economías demandadas, la OMC enfrenta un desafío importante en términos de credibilidad, hasta tanto no se aprecie una modificación de las políticas cuestionadas. Ello replantea el debate sobre la reforma al funcionamiento de su Órgano de Solución de Diferencias, orientada a garantizar la eficacia de las decisiones. Cabe notar que, en la actualidad, el gobierno perdedor tiene las opciones de ofrecer una compensación a cambio de su obligación de cambiar la normativa proteccionista o de soportar las medidas de retorsión, sobre todo en el caso de los países desarrollados, dotados de la capacidad económica necesaria para hacerlo (OMC, 2004b).[1]

El problema inherente a la credibilidad y eficacia en los dictámenes de la OMC es particularmente severo cuando las partes involucradas son los principales agentes de la economía mundial y hacen denuncias mutuas de prácticas que violan los acuerdos multilaterales de la organización. Así por ejemplo, Estados Unidos y la Unión Europea mantienen prolongadas disputas comerciales en

[1] Por ejemplo, la Enmienda Byrd, la Ley antidumping de 1916 y el artículo 211 de la Ley ómnibus de asignaciones de 1998 han sido juzgadas como incompatibles con la normativa de la OMC pero aún no han sido modificadas por Estados Unidos.

materia de carnes tratadas con hormonas y producción de acero (OMC, 1996a, 2002d, 2002e y 2004a). El ejemplo más reciente es el caso que enfrenta a las dos mayores compañías aéreas de fabricación de aviones civiles, Boeing y Airbus, y que promete ser el más extenso y complejo en la historia de la OMC.

En definitiva, las presiones proteccionistas no ceden y no se limitan a los sectores tradicionales como azúcar, algodón y textiles. También están presentes en sectores de la nueva economía, como la aeronáutica civil o los servicios. Un ejemplo de esto último es el debate en Estados Unidos sobre la contratación externa de servicios en India y la reciente victoria de Antigua y Barbuda contra el régimen proteccionista de Estados Unidos en los juegos de azar y apuestas. A continuación, se examinan estos casos.

B. Consecuencias del auge de la producción de artículos textiles y prendas de vestir tras el fin del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido

Las importaciones de artículos textiles y prendas de vestir chinas en Estados Unidos se elevaron drásticamente, más del 60% en el primer semestre del 2005 en comparación con el mismo período del año anterior. El volumen de las importaciones de algunas categorías "sensibles" —que se regían por el anterior sistema de contingentes o cuotas por países— entre otras la ropa interior, los pantalones de algodón y las camisas de punto de algodón, se triplicó o se cuadruplicó en términos del volumen. Esto se da en un contexto de relaciones comerciales bilaterales tensas, en el que el déficit comercial de Estados Unidos con China se elevó a la cifra sin precedentes de 162.000 millones de dólares en el último año, el mayor que haya registrado Estados Unidos con un socio comercial individual. El aumento de las exportaciones chinas fue en detrimento de la participación en las importaciones de Estados Unidos de artículos textiles y prendas de vestir de México y varios países de Centroamérica, entre otras economías de América Latina. En el primer bimestre del 2005, el déficit comercial de Estados Unidos con China siguió aumentando más rápidamente que su déficit comercial global.[2]

A raíz de esto, las empresas de fabricación de productos textiles y de prendas de vestir instaron al gobierno de Estados Unidos a volver a aplicar los contingentes a las importaciones procedentes de China, con el argumento de que, desde la eliminación de los contingentes globales el 1º de enero del 2005, los productos chinos habían inundado el mercado estadounidense.[3] El 13 de mayo, el Comité para la Aplicación de Acuerdos sobre Textiles (CITA) anunció que recurriría a las salvaguardias en referencia a ciertas categorías de prendas de vestir correspondientes a las del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, a saber, 338/339, 347/348 y 352/652 y que, a partir del 26 de mayo, aplicaría salvaguardias a otras cuatro categorías de importaciones procedentes de China, esto es, hilados de algodón peinado (categoría 301); camisas de hombre y niño de algodón y fibras sintéticas, excepto las de punto (340/640); camisas y blusas de fibras sintéticas de punto (638/639); y pantalones de fibras sintéticas (647/648). A partir de la recepción de esta solicitud, el 27 de mayo del 2005, China ha debido limitar sus envíos a un nivel un 7,5% superior al del año anterior. Teniendo en cuenta que no se llegó a una solución mutuamente satisfactoria dentro de un período de 90 días de consultas, Estados Unidos, por medio del CITA y sobre la base del Acuerdo de Adhesión de China a la OMC, estableció limitaciones a la importación de sostenes y ciertas fibras sintéticas procedentes de ese país. En sentido estricto, los nuevos contingentes de importación de Estados Unidos no violan las normas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), ya que China aceptó la aplicación de

[2] En los primeros cinco meses del 2005, el comercio de China con los Estados Unidos aumentó un 24,6% a 77.700 millones de dólares. El comercio de este país con la Unión Europea se elevó un 24,2%, a 81.800 millones de dólares, mientras que el intercambio con Japón ascendió a 70.200 millones. Las exportaciones de prendas de vestir chinas en ese mismo período ascendieron a 24.400 millones, a una tasa del 17,2% anual (*The Wall Street Journal*, 2005).

[3] Según los informes, hay 665.000 puestos de trabajo en la industria textil y de confección de prendas de vestir en Estados Unidos, y la opinión pública teme que estos desaparezcan en unos pocos años. De acuerdo con el Consejo Nacional de Organizaciones Textiles, en el 2005 se perdieron 17.000 empleos tras el cierre de 11 plantas (*The New York Times*, 2005).

salvaguardias hasta el 2008 como parte de las condiciones para su ingreso a la OMC en el 2001.

Los funcionarios europeos también consideraron alguna modalidad de restricciones al comercio para detener la enorme corriente de importación de artículos textiles y prendas de vestir chinas en la Unión Europea. Sobre la base de estadísticas de importaciones correspondientes al primer trimestre del 2005, la Comisión inició investigaciones acerca de 10 categorías de exportaciones de artículos textiles a la Unión Europea y comprobó que, en todos los casos, el volumen importado había superado los "niveles de alerta" definidos.[4] Se estableció un grupo de trabajo especial para realizar una investigación rápida y exhaustiva al respecto. Tras una serie de arduas negociaciones, en un intento de evitar un enfrentamiento comercial, ambas partes acordaron el 10 de junio que, del 11 de junio del 2005 a fines del 2007, el aumento de las exportaciones de productos textiles chinos a la Unión Europea no superará una cifra entre el 8% y el 12,5% anual, a partir de una cantidad base especificada. En el 2008, la Unión Europea solo aplicará "con restricciones" del apartado "c)" del artículo 242, relativo a los textiles, del Informe del Grupo de Trabajo sobre la Adhesión de China a la OMC, que exige a China limitar las exportaciones de estos productos. En contrapartida, la Unión Europea acordó detener la investigación de las exportaciones chinas a su mercado de 10 artículos textiles, incluidos tela de algodón, camisetas, hilados de lino, sábanas, manteles y pantalones. Los medios de comunicación públicos de China realzaron la importancia de este acuerdo. Se destacó que el enfoque positivo de los 25 países que componen la Unión contrastaba radicalmente con el adoptado por Estados Unidos, que este bloque protegía los intereses de la industria textil china y le brindaba un entorno comercial estable a las empresas del país. En otros círculos chinos se expresó insatisfacción con el acuerdo, y se acusó al gobierno de haber cedido ante la presión extranjera. El 5 de septiembre, China y la Unión Europea firmaron un nuevo acuerdo, que amplió las concesiones del último y permitió la entrada de numerosos artículos chinos detenidos en los puertos.

Entre los países afectados por el auge de las exportaciones textiles chinas se encuentran algunos de América Latina. Alarmado por un alza del 58% en el primer trimestre del 2005 en comparación con el mismo período del año anterior de los rubros de calzado, textiles, teléfonos celulares y muebles, el Gobierno del Brasil también está considerando la posibilidad de aplicar salvaguardias para proteger a la industria nacional. De las 11 investigaciones en curso en mayo del 2005, dos se refieren a China, país al que corresponden la mayor parte de las medidas de *antidumping* y salvaguardia interpuestas, esto es, 11 de las 44 vigentes en mayo del 2005 (Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior, 2005). Las importaciones procedentes de China se han incrementado drásticamente desde que el gobierno reconoció a este país como economía de mercado, ya que este carácter dificulta la identificación de casos de dumping. Del mismo modo que Brasil, Argentina, que también reconoció a China como "economía de mercado", empezó a aplicar medidas de salvaguardia en el sector textil. El Gobierno de Brasil podría sancionar dos normas al respecto, una relativa a los artículos textiles chinos y otra al resto de las importaciones procedentes de ese país.

La reimposición de contingentes es una medida que se difunde rápidamente. Turquía decidió aplicar contingentes de importación a los artículos textiles, para proteger a su considerable industria nacional del peligro que suponen las exportaciones de productos textiles y prendas de vestir chinos. Además de las salvaguardias, los productores se muestran cada vez más dispuestos a iniciar demandas de *antidumping*.

En general, las demandas de *antidumping* causan mayor inquietud que las salvaguardias, ya que estas ultimas se aplican por un plazo más corto, mientras que los derechos *antidumping* pueden mantenerse cinco años o más. Por otra parte, la presentación de una demanda de *antidumping* es compleja y para que productores y trabajadores nacionales puedan apoyarla deben representar al menos el 25% de la producción del país.

Hasta ahora, se ha considerado que solo China e India se han beneficiado con la eliminación de los contingentes, a expensas de los países de ingreso medio, y no los países de bajos ingresos como Bangladesh, Camboya, República Democrática Popular Lao, Mongolia, Nepal, Sri Lanka y Viet Nam. Esto obedece en cierto sentido a que muchos compradores no se abastecen en mayor medida en China debido al temor de que Estados Unidos y la Unión Europea vuelvan a aplicar contingentes de importación. De todas maneras, los precios de los productos están bajando, alrededor de un 12% en el caso de las importaciones de prendas de vestir chinas en el mercado de Estados Unidos y más de un 50% los de algunas categorías (FMI, 2005).

En China, la conciencia del problema que supondría la reimposición de contingentes por parte de Estados Unidos llevó incluso a la aplicación de un impuesto a

[4] Las exportaciones de productos textiles chinos a la Unión Europea en los primeros cuatro meses del año aumentaron un 18% en comparación con el mismo período del 2004 (*El Mercurio*, 2005).

las exportaciones de artículos textiles a fines del 2004. Sin embargo, sus efectos fueron reducidos, de modo que el gobierno se vio obligado a considerar, entre otras medidas más radicales, la imposición de precios mínimos a las exportaciones. En un intento de reducir las tensiones comerciales, las autoridades chinas anunciaron el 20 de mayo un aumento de los aranceles a las exportaciones de 74 tipos de artículos textiles y prendas de vestir a 1 yuan (el equivalente a 0,12 dólares) por unidad, lo que triplica el valor anterior de 0,3 yuan. No obstante, estas restricciones no se aplicarían a las categorías objeto de restricciones a las importaciones en el extranjero.

Más adelante, el 30 de mayo, las autoridades chinas decidieron revocar los aranceles a las exportaciones de varias categorías de artículos textiles y prendas de vestir, en respuesta a las restricciones a las importaciones aplicadas por Estados Unidos (*Bridges Weekly News Digest*, 2005).

Esto podría traer aparejada un resurgimiento de la limitación "voluntaria" de las exportaciones, mecanismo frecuente antes de que se acordara su supresión en la etapa final de la Ronda Uruguay. De acuerdo con este sistema, los países desarrollados, en vez de aplicar restricciones a las importaciones, presionaban a los exportadores para que limitaran sus ventas externas. La aplicación de impuestos sobre la exportación de textiles, fruto de la presión de la Unión Europea y Estados Unidos que supone el empleo de salvaguardias por parte de estos países, representa una variante de limitación voluntaria de las exportaciones.

Una coalición de 15 de los países en desarrollo más pobres ha formado un grupo de cabildeo en el Congreso de los Estados Unidos para presionar a favor de la adopción de un nuevo sistema de preferencias comerciales, que compensen la ventaja adquirida por China e India desde la supresión de los contingentes en materia de artículos textiles y prendas de vestir. Estos países se enfrentan a considerables desventajas en lo que respecta a la venta al mercado de Estados Unidos, no solo en comparación con los grandes países exportadores mencionados sino también en relación con países más pequeños de África y América Latina, que exportan varias categorías de prendas de vestir en régimen de franquicia arancelaria. Sin embargo, la aprobación de una nueva ley de preferencias comerciales, que cuenta con un cierto apoyo de los dos partidos en ambas cámaras del Congreso y de algunas empresas multinacionales, se enfrenta a varios obstáculos políticos.

La ventaja competitiva de China con respecto a América Latina y el Caribe es una de las razones por las que el gobierno de Bush trató de nivelar el terreno, de modo de apoyar a la industria nacional textil y de fabricación de prendas de vestir. Por este medio, la Casa Blanca pretendía lograr el apoyo del sector al Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos, que el Congreso ratificó a fines de julio, por un estrecho margen en ambas Cámaras (véanse más detalles en la sección C de este capítulo). De hecho, las empresas textiles de Estados Unidos que han trasladado gran parte de su producción a Centroamérica tienden a apoyar este acuerdo. Su ratificación consolidó el régimen de franquicia arancelaria en Estados Unidos para los productos del sector, que emplea a casi 400.000 personas (*Financial Times*, 2005a). También se entendió como una clara manifestación de la voluntad de Estados Unidos de tomar las difíciles decisiones necesarias para impulsar la liberalización comercial a escala mundial, ya que el fracaso en este campo socavaría el protagonismo del país en las negociaciones de la Ronda de Doha. Si el Congreso no ratificara un tratado comercial de este tipo, otros países que están negociando con Estados Unidos dudarían de la conveniencia de otorgar concesiones en lo que respecta a productos "sensibles" desde el punto de vista político.

C. Las negociaciones entre Estados Unidos y China acerca de su régimen cambiario

Las consecuencias de la diferencia comercial entre Estados Unidos y China en materia de artículos textiles y prendas de vestir se extienden a otro tema de controversia, a saber, el régimen cambiario de este último país. Algunos expertos y legisladores de Estados Unidos opinan que el país debería amenazar con aplicar un notable recargo sobre las importaciones procedentes de China. En abril, el Senado defendió, por 67 votos a favor y 33 en contra, una enmienda a una ley de asignación de fondos, por la cual se disponía una recarga del 27,5%.[5] El Senador

[5] El Senador demócrata de Nueva York, Charles E. Schumer, junto con el Senador republicano de Carolina del Sur, Lindsey Graham sorprendieron a los funcionarios del gobierno al lograr apoyo de ambos partidos en el Senado para una medida por la que se amenazaba a China con imponer aranceles de hasta un 27,5% a sus productos si este país no modificaba su régimen cambiario.

demócrata de Nueva York, Charles E. Schumer, retiró la enmienda, pero los dirigentes republicanos volvieron a presentarla a votación a fines de julio, ocasión en la que fue rechazada. El objetivo de la propuesta no era aplicar el impuesto sino persuadir a China de reevaluar su moneda, el yuan, un 25% o más.

Los que abogan por la modificación del régimen cambiario argumentan que la actual configuración del comercio mundial, basada en la ampliación del déficit comercial de Estados Unidos y del superávit de los países de Asia, es insostenible y reduce las fuentes de empleo y la producción de Estados Unidos y los países pobres de África y América Latina y el Caribe. El aumento de valor del yuan permitiría a otros países de Asia revaluar sus monedas y a Estados Unidos disminuir su desequilibrio comercial. Hasta el presente, la inversión de las utilidades no distribuidas de las exportaciones en bonos del Tesoro de los Estados Unidos y otros valores en dólares por parte de China y el resto de los países asiáticos retroalimenta el doble déficit de Estados Unidos. En virtud de este mecanismo las tasas de interés de Estados Unidos se han mantenido bajas, la demanda de crédito de los hogares se ha visto fomentada y se ha impedido la apreciación de las monedas de los países de Asia. Una revaluación significativa del yuan, junto con la de las monedas de otros países de Asia, debería modificar este proceso y se traduciría en turbulencias en el sistema financiero internacional. Esto también afectaría las tasas de interés de la deuda externa de muchos países de América Latina y el Caribe.

Por casi dos años la diplomacia financiera del Secretario del Tesoro de los Estados Unidos ha estado orientada a persuadir a los dirigentes chinos de que permitir la flotación de su tipo de cambio de acuerdo con los mercados financieros mundiales redundaría en beneficio de China. Sin embargo, las consecuencias de una revaluación del yuan no pueden predecirse con certeza: la revaluación del tipo de cambio de China y de la mayoría del resto de los países de Asia no sería suficiente para estabilizar el desequilibrio comercial de Estados Unidos en un rango sostenible.

En un informe destinado al Congreso acerca de la economía internacional y las políticas cambiarias publicado el 17 de mayo del 2005 por el Tesoro de los Estados Unidos se concluyó que ninguno de los principales socios comerciales de Estados Unidos estuviese manipulando su tipo de cambio.[6] El Secretario del Tesoro, John W. Snow, también recordó que el gobierno de Bush no estaba solicitando que en China se dispusiera de manera inmediata la plena flotación de la moneda en un mercado de capitales totalmente liberalizado. En su opinión, dada la insuficiente evolución del sector bancario chino, optar por un régimen de flotación plena, caracterizado por el libre movimiento de capitales, todavía no sería una medida prudente.[7] Asimismo, una política cambiaria más flexible tampoco bastaría, por sí sola, para solucionar los desequilibrios de la economía. Sin embargo, de acuerdo con este punto de vista, los riesgos inherentes a la demora para modificar el régimen cambiario son de gran magnitud, no solo para la economía mundial sino también para China. Una política cambiaria independiente le facilitaría a este país lograr la estabilidad de precios, un crecimiento sostenido y una respuesta adecuadas a las conmociones de la economía.

Aunque el Gobierno de Estados Unidos invoca el interés de China en proceder a la revaluación del yuan, el tema supone también un serio problema para este país. Paul Krugman argumenta que la baja de las tasas de interés ha influido en gran medida en el auge del sector inmobiliario que, a su vez, alentó el gasto de los consumidores, ya que muchos propietarios han convertido el aumento del valor de las propiedades inmobiliarias en efectivo, mediante la refinanciación de las hipotecas (Krugman, 2005). La modificación de la política cambiaria china podría traducirse en el incremento de las tasas de interés de Estados Unidos y la brusca baja de los precios inmobiliarios. Esto podría acarrear quiebras de empresas, una contracción del empleo en la construcción y el descenso del gasto de los consumidores. Por ende, Krugman advierte que

---

6 De acuerdo con la Ley general de comercio y competitividad de Estados Unidos de 1988, el Secretario del Tesoro debe analizar, una vez por año, las políticas cambiarias de los países extranjeros, en consulta con el Fondo Monetario Internacional y determinar si estos países están manipulando su tipo de cambio con respecto al dólar con el propósito de impedir ajustes de su balanza de pagos o para lograr una ventaja competitiva en el comercio internacional.

7 Según la Comisión Estados Unidos-China, la adopción de un tipo de cambio flexible y una cuenta de capital plenamente abierta por parte de China se traduciría en turbulencias financieras, e incluso quizás en una depreciación del yuan. De hecho, el sistema financiero chino está poco desarrollado, de modo que la completa liberalización del movimiento de capitales, con la posibilidad para los residentes en china, de optar por colocar sus ahorros en el exterior, podría resultar en una masiva salida de capitales nacionales. Por lo tanto, la Comisión defiende la idea de que, a corto plazo, China debería revaluar el ancla de su tipo de cambio y retomar el control de los capitales. Como parte de esta revaluación, China podría elegir una nueva ancla, sobre la base de una canasta de monedas en vez de limitarse al dólar (US-China Economic and Security Review Commission, 2005).

el Gobierno de Estados Unidos no está considerando debidamente las posibles consecuencias de que China acceda a su solicitud y permita la libre apreciación del yuan.

De acuerdo con el Tesoro de los Estados Unidos, el gobierno Chino ha manifestado claramente que se dispone a adoptar gradualmente un tipo de cambio flexible regido por las leyes del mercado y que ha tomado las medidas preparatorias necesarias a tales efectos. Sin embargo, varios miembros del Congreso y representantes del sector privado, que no comparten su opinión, son partidarios de seguir presionando a China para que adopte medidas de limitación voluntaria de inmediato. Según informes, las autoridades estadounidenses estaban esperando una revaluación del orden del 10%, mientras que algunos analistas piensan que China podría flexibilizar un poco la paridad con el dólar mediante una banda cambiaria o adoptar un sistema de canasta de divisas ponderada por el comercio, de un 2% a un 5%, como primera etapa hacia un tipo de cambio libre.[8]

El 21 de julio, el Banco Popular de China anunció una revaluación de un 2,1%, que permitió que el yuan se moviera dentro de un rango ajustado de un 0,3% desde el cierre del día anterior, sobre la base de una canasta de monedas de sus principales socios comerciales. En teoría, si la moneda china se aprecia todos los días hábiles hasta un límite de un 0,3%, podría acumular un alza contra el dólar estadounidense de hasta un 6% mensual, lo que supondría una revaluación significativa. De todas las maneras, esta política cambiaria no modifica la "flotación administrada" vigente desde 1994. Por ende, no tendría efectos notables inmediatos en lo que respecta a las corrientes comerciales entre China y sus mercados principales, ni cambiaría mucho las proyecciones de los inversionistas. Cabe notar que sí existe la posibilidad de que los inversionistas especulen con el yuan, mediante inversiones a gran escala en China, lo que podría crear presiones inflacionarias y burbujas de los precios de los activos. Mientras tanto, la revaluación de la moneda china podría beneficiar a América Latina y el Caribe a mediano plazo, ya que haría más competitivos los productos latinoamericanos y caribeños, no solo en el mercado chino sino también con relación a los productos de ese país con los que compiten en el mundo. Como se señala en el capítulo I de este informe, de haberse mantenido intacta la paridad cambiaria del yuan y las monedas asiáticas respecto al dólar, la devaluación del dólar se habría traducido en la revaluación del euro y de las monedas latinoamericanas —en detrimento del dinamismo exportador y la capacidad de crecimiento de las economías respectivas— así como en una mayor carga de deuda externa, resultante de sucesivos incrementos de las tasas internacionales de interés.

El tono proteccionista del sector manufacturero de los Estados Unidos se ha extendido a otro campo. General Motors y Ford, cuyos bonos fueron calificados como "obligaciones de alto riesgo", intensificaron el cabildeo, junto con otras asociaciones de industriales y agricultores afiliados a la "*Sound Dollar Coalition*" (coalición para un dólar justo), que representa al 90% del sector exportador. La coalición —de la que China era, hasta los últimos meses, el principal blanco de protestas— está ampliando su campaña y ya ha incluido a Japón y a la República de Corea entre los países que manipulan su tipo de cambio. Según la perspectiva de estas empresas, la principal causa de su pérdida de competitividad es el alto costo de la protección social en materia de servicios de salud, un tema que el gobierno tiene escaso interés en abordar en este momento.[9] La mayor parte de las empresas extranjeras que fabrican automóviles en el país se encuentran en los estados del sur, cuyos representantes en el Congreso son, en su mayoría, republicanos. El hecho de que el ascenso de las ventas de automóviles fabricados en Estados Unidos por estas empresas cree empleo en estos estados vuelve a la mayoría republicana del Congreso menos proclive a tomar medidas ante la pérdida de puestos de trabajo en los estados del centro del país.

---

8 "Estados Unidos dice a China que revalúe el yuan 10 por ciento" (*Financial Times*, 2005b). "No espere un gran cambio en la política de tasas de intercambio, ni tampoco un efecto en la economía mundial" (*The Economist*, 2005).

9 Los tres mayores fabricantes de autos de Estados Unidos, a los que corresponde el 74% de los vehículos que se producen en el país emplean 400.000 trabajadores en 74 plantas en 34 estados y compran el 80% de las partes que se fabrican en el país. Le brindan previsión social en materia de salud a más de 2 millones de ciudadanos, a un costo medio de 1.275 dólares por vehículo, mientras que los productores extranjeros que operan en Estados Unidos emplean 290.000 trabajadores y gastan 425 dólares por vehículo en servicios de salud.

D. El cabildeo de los subsectores del azúcar y los textiles en contra de la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos

El gobierno de Bush y los seis gobiernos de América Latina participantes realzaron la oportunidad política y comercial sin precedentes que representa el CAFTA-RD. Sin embargo, el Congreso de los Estados Unidos, que finalmente votó a favor del pacto el 27 de julio del 2005, no estaba convencido de esto. Los sindicatos, los productores de azúcar y muchas empresas textiles se oponían al tratado, con el argumento de que perjudicaría a los obreros y tendría efectos devastadores en varias ramas de actividad. Trabajadores y empresarios de varios países miembros del tratado también demostraron inquietud por los posibles efectos adversos e intentaron retardar el proceso de ratificación.

En Estados Unidos, las ramas de actividad a las que el acuerdo abriría nuevas oportunidades de exportación se convirtieron en sus principales defensores. Más de 50 grupos de los subsectores de producción avícola, de lácteos, frutas y otros productos, junto con ciertos fabricantes de productos manufacturados y proveedores de servicios, se manifestaron a favor del CAFTA-RD.[10] Este apoyo obedeció al hecho de que el tratado supone el acceso a los países de Centroamérica en régimen de franquicia arancelaria del 80% de los bienes que se producen en Estados Unidos y de más de la mitad de los productos agrícolas que exporta el país, y de que la liberalización del sector de servicios favorece a los proveedores de tecnología avanzada en los ámbitos bancario, de telecomunicaciones, energía, seguros y entretenimiento, entre otros (Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos, 2004a).

A estos factores se le suman razones geográficas sociales y políticas que también favorecieron su aprobación. Centroamérica linda con México, que es miembro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por lo que un acuerdo puede considerarse la ampliación del otro. También obró a favor la presencia en Estados Unidos de numerosos inmigrantes de origen latino, así como que el hecho de que el acuerdo forme parte de la política exterior estadounidense hacia una región que ha sufrido conflictos civiles, levantamientos y violaciones a los derechos humanos. Actualmente, esta región es un socio comercial considerable de Estados Unidos, el segundo destino de sus exportaciones a América Latina después de México.[11] Los países de Centroamérica importaron casi 15.000 millones de dólares de productos estadounidenses en el 2003, cifra cercana a las correspondientes a otros socios comerciales industrializados del país, a saber, Francia (17.000 millones) e Italia (10.500 millones) (Cámara de Comercio de los Estados Unidos (AMCHAM)). En lo que respecta a las importaciones de Estados Unidos, la región ocupa el decimoquinto lugar, con 16.800 millones de dólares en el 2003 (Oficina del Censo de los Estados Unidos, s/f.).

Un tema muy controvertido que podría haber impedido la aprobación del CAFTA-RD por parte de Estados Unidos es el del azúcar. El sector azucarero opuso una notable resistencia a esta ratificación, con el argumento de que sería el principal perjudicado por este. De hecho, el tratado abriría el mercado estadounidense, extremadamente regulado, de este producto a las exportaciones de los países de Centroamérica y de República Dominicana. Aunque los sindicatos y empresarios textiles también se opusieron, los

[10] De acuerdo con la información de la Federación Estadounidense de Productores Agrícolas, se estima que el CAFTA-RD se traducirá en un aumento de las exportaciones del sector en un monto de 1.500 millones cuando se ponga en práctica (Representante de Comercio de los Estados Unidos, 2004d).

[11] El comercio recíproco de bienes entre Estados Unidos y los cinco países del CAFTA y República Dominicana ascendió a 31.900 millones en el 2003, una suma que ubica a estos países en el decimotercer lugar entre los mercados más importantes de los productos de Estados Unidos, en mejor posición que Brasil, Singapur y Australia. Esto significa que el mercado de Centroamérica es cuatro veces más grande que el de Chile, que firmó un tratado de libre comercio con Estados Unidos en el 2003. Los cinco países del CAFTA y República Dominicana son el segundo mercado de las exportaciones estadounidenses en América Latina, solo precedidos por México (Departamento de Comercio de los Estados Unidos, 2004).

productores de azúcar dieron la batalla más decidida en contra del CAFTA-RD, amparados en la gran extensión geográfica que abarca esta actividad y su consiguiente importancia política —de los estados productores de caña como Louisiana y Florida a los que cultivan la remolacha como Idaho, Wyoming y Montana— y presionaron a sus representantes en el Congreso para que manifestaran su desaprobación con el tratado.

El cultivo del azúcar ha sido uno de los más protegidos en la agricultura de Estados Unidos, actividad que ha sido objeto de una intensa protección en general. Desde mediados del siglo XIX, el gobierno estadounidense ha tomado medidas para sostener el precio del azúcar y proteger a los productores nacionales; el programa vigente de apoyo a los precios es prácticamente imposible de modificar. Desde que, a mediados de la década de 1990, el Congreso de mayoría republicana empezó a oponerse a los subsidios a la producción agrícola, el cultivo de azúcar ha sido una de las pocas actividades cuya protección no se redujo. Como en el caso de los artículos textiles y las prendas de vestir en el contexto del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos, la controversia en torno a las importaciones de azúcar fue una prueba simbólica para la capacidad del gobierno de Bush de ampliar la promesa hecha a los países en desarrollo de liberalizar el comercio de productos agrícolas, como parte de las negociaciones de la Ronda de Doha. Si, a raíz de las tendencias proteccionistas y en favor de los intereses especiales nacionales, el CAFTA-RD hubiera sido rechazado en el Congreso de los Estados Unidos, el país se hubiera visto en dificultades para lograr un acuerdo mundial en el marco de la OMC.

Aunque varios miembros republicanos del Comité de Finanzas del Senado, en el que se inicia el tratamiento de los temas relacionados con el comercio y que refleja la opinión de la cámara respectiva, se manifestaron profundamente inquietos en lo relativo al azúcar, el comité se pronunció a favor de un proyecto de ley de aplicación del tratado por 11 votos a favor y 9 en contra el 14 de junio del 2005. Las opiniones estaban divididas de acuerdo con el partido político de los legisladores. El CAFTA-RD superó un nuevo obstáculo en el Congreso de los Estados Unidos el día siguiente, cuando logró una clara mayoría (25 votos a favor y 16 en contra) en el Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes. Después de que los dos comités pertinentes votaron a favor del acuerdo, el gobierno de Bush decidió presentar la ley ante el Congreso. El Senado aprobó la ley por 54 votos a favor y 45 en contra el 30 de junio (*Inside US Trade*, 2005a). La batalla más dura se dio en la Cámara de Representantes. La aprobación, por 217 votos a favor y 215 en contra, en la madrugada del 27 de julio, representó un claro alivio para el gobierno de Bush y quienes propusieron el acuerdo. En la votación final, 25 representantes del partido republicano se pronunciaron en contra del acuerdo, mientras que solo 15 de los 202 demócratas optaron a favor de este. Su aprobación significó un pequeño aliento para la posición favorable a la liberalización del comercio y contribuyó en cierta medida contrarrestar la noción de que las fuerzas políticas proteccionistas dominan en el Congreso de los Estados Unidos. La ratificación del acuerdo por los respectivos poderes legislativos de Costa Rica y Nicaragua está todavía pendiente.

Durante la campaña, el gobierno de Bush realizó una ininterrumpida labor para mantener las disposiciones relativas al azúcar del CAFTA-RD, dado que su modificación hubiera reducido el apoyo en los países centroamericanos, en los que muchos opinaban que de este tema dependía el éxito o fracaso del tratado. Como en el caso del azúcar, la enmienda para hacer más estrictas las disposiciones relativas al cumplimiento de las leyes laborales del CAFTA-RD que preconizaban ciertos legisladores hubiera exigido al gobierno renegociar la sección del acuerdo dedicada al tema.[12]

El tratado contó con el apoyo de varios sectores de actividad como el agroalimentario, cuyas exportaciones a los países del CAFTA-RD se elevarían 1.500 millones de dólares anuales a partir de la plena aplicación del tratado. Como contrapartida, el gobierno de Bush acordó exponer a los productores estadounidenses de azúcar a una mayor competencia. Las medidas convenidas son moderadas: durante 15 años se prevé un aumento de los contingentes de importación de este producto de 153.140 toneladas, el equivalente aproximado al 1% de la producción de Estados Unidos.[13] Según la opinión de los dirigentes del sector azucarero, esta importación alterará el equilibrio del programa de apoyo a los precios vigente, concebido para mantener el precio del producto mediante el control de su volumen en el mercado. Los críticos del CAFTA-RD afirman que aun un aumento pequeño de

---

12 El principal integrante demócrata del grupo, el Senador Max Baucus de Montana, se enfrentó a una gran presión en su estado y otros dos representantes republicanos, también de Montana, también se oponían al acuerdo.

13 En el marco del CAFTA-RD, seis países verán ligeramente ampliados sus contingentes de acceso al mercado de azúcar de Estados Unidos: estos países pueden exportar actualmente 311.700 toneladas métricas de azúcar anuales a este país. En el primer año de vigencia del CAFTA-RD podrán exportar hasta 109.000 toneladas métricas adicionales y en el decimoquinto año de vigencia del tratado hasta 153.140 toneladas adicionales.

la importación de azúcar supondrá una reducción de las cantidades fijadas para los cultivadores estadounidenses y, por consiguiente, de sus ingresos.

La Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos proyecta una escasa variación del precio del azúcar estadounidense, de un 0,25% a un 1,2%, y afirma que es muy probable que incluso estas cifras estén algo sobreestimadas.[14] Según esta opinión, los precios no deberían acusar cambios, ya que la ley de Estados Unidos prevé que el Departamento de Agricultura adecue el volumen de azúcar que los procesadores nacionales tienen permitido vender para compensar el pequeño incremento de las importaciones. Por ende, ni la oferta ni el precio de este producto deberían variar demasiado. El Departamento de Agricultura tiene la facultad de hacer estos ajustes de acuerdo con un programa de cuotas de comercialización internas. Cabe recordar que debido a este programa el precio del azúcar en Estados Unidos duplica o triplica al internacional. Los consumidores no aprecian el sistema, pero el grupo de cabildeo vinculado al sector azucarero lo defiende enérgicamente.

Este grupo de cabildeo, que aportó 3,2 millones de dólares a las campañas políticas en el 2004, ejerció una notable presión sobre el Congreso, para que vetase el CAFTA-RD.[15] Hasta el momento, las contribuciones habían ayudado al sector a mantener los contingentes de importación en los últimos tres decenios, con el inherente descenso de las compras externas del 75%. Como ya se señaló, las importaciones de azúcar de Estados Unidos equivalen apenas al 10% del consumo del país, y los consumidores pagan prácticamente el doble del precio internacional del producto. El CAFTA-RD podría suponer una elevación de las importaciones de apenas un 1,2%, mientras que los beneficios para el sector en Centroamérica, en lo que respecta a los ingresos de los pequeños y medianos productores y al empleo, serán significativos (Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos, s/f). En el caso del azúcar, una competencia justa debería traducirse en la baja de su precio en Estados Unidos lo que —independientemente de las ventajas en materia de bienestar que esto podría suponer para los consumidores— el sector azucarero percibe como amenaza.[16] El mantenimiento del proteccionismo en el sector también tiene considerables consecuencias internas, ya que los productos de las actividades que emplean azúcar como materia prima se enfrentan a la competencia internacional en los mercados extranjeros, pero siguen pagando un precio excesivamente alto por el insumo en el ámbito nacional.

La Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos hizo hincapié en que el programa de apoyo a los precios del azúcar y las cuotas de comercialización interna no formaban parte de los acuerdos de libre comercio. El gobierno ha reservado el tema del apoyo a la actividad agrícola nacional para su debate ante la OMC. En el CAFTA-RD, el azúcar recibe el mismo trato que cualquier otro producto. La Comisión subrayó que las disposiciones del tratado no afectarían a la tasa de los préstamos ligada al programa nacional de apoyo a los precios del azúcar, ni a ninguna otra medida que formara parte de este. Los tratados de libre comercio solo se refieren al acceso a los mercados, esto es, a los aranceles, los contingentes y las barreras no arancelarias. En el marco del CAFTA-RD se prevén aumentos moderados de los contingentes de importación de azúcar de los países miembros. La exclusión del azúcar del acuerdo, como en el caso del tratado de libre comercio con Australia, hubiera afectado negativamente a los intereses de Estados Unidos en los países de Centroamérica, dado que la eliminación de las considerables barreras comerciales de estos últimos representa significativas oportunidades de exportación para el país. Si Estados Unidos hubiera insistido en excluir este producto, las contrapartes hubieran respondido con la exclusión del maíz, los frijoles, la carne de cerdo, aves, los lácteos y otros productos que consideran "sensibles". Por su parte, el Congreso no podía modificar los términos de un acuerdo de competencia del poder ejecutivo como el CAFTA-RD. En virtud de los procedimientos relativos a la Autoridad de Promoción del Comercio, el poder legislativo tiene solo la facultad de ratificar o rechazar los tratados comerciales, ya que, en caso contrario, los seis países signatarios no aprobarían el mismo acuerdo.

El cabildeo del sector del azúcar fue secundado por un proceso de igual intensidad por parte del sector textil, que también presionó al Congreso para mantener sus protecciones contra la competencia extranjera. Las disposiciones del acuerdo acerca de los productos textiles

---

[14] La Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos llevó a cabo dos análisis económicos de las disposiciones del CAFTA-RD relativas al azúcar, sin tener en cuenta las cuotas de comercialización internas. En el primero de estos se supone una disminución de los precios del 0,25%, sobre la base de un descenso de los beneficios de la rama de actividad del 2,54%. En el segundo, se proyecta una baja inicial del precio del 0,8% y del 1,2% en 15 años.

[15] Según el "Center for Representative Politics", grupo de pesquisas de Washington, D.C.

[16] Como consecuencia, la Comisión Agrícola del Senado desea garantizar que el CAFTA no causaría esta baja de precio (*Inside U.S. Trade*, 2005b).

contienen reglas de origen restrictivas, que exigen el uso de materias primas fabricadas en Estados Unidos (Tratado CAFTA-RD, 2004). De acuerdo con estas reglas, para considerar que un artículo textil o prenda de vestir fabricada en Centroamérica o República Dominicana proviene de la región y que, por ende, puede ser objeto de preferencias de importación, debe producirse con materiales regionales. Por lo tanto, para acogerse a las preferencias, los artículos textiles exportados por Centroamérica o República Dominicana a Estados Unidos debe contener materiales textiles de este país, lo que eleva los costos de producción y anula el ahorro que supone la eliminación de aranceles y contingentes. Esto debilitará la competitividad de los productores de Centroamérica, sobre todo con relación a la notable competencia de los productos de China e India.

Muchos representantes republicanos de distritos textiles permanecieron indecisos por un algún tiempo o señalaron que votarían en contra del CAFTA-RD. Por consiguiente, el gobierno evaluó la conveniencia de concentrar sus esfuerzos en llegar a un acuerdo con los distritos productores de azúcar o los de textiles. Mientras tanto, el gobierno de Estados Unidos introdujo modificaciones en las disposiciones del tratado relativas a la elaboración de bolsillos y forros. Estos cambios se refieren a las reglas de origen del acuerdo y requieren, precisamente, que los bolsillos y forros de las prendas que sean objeto del régimen de franquicia arancelaria en Estados Unidos se hagan con telas fabricadas en este país o en Centroamérica (*Inside US Trade*, 2005c). Los acuerdos paralelos aún no han sido debatidos oficialmente en los seis países que se ven afectados por estas modificaciones. El gobierno de Estados Unidos también acordó plantear determinadas propuestas a sus socios del CAFTA-RD.[17] Sin embargo, los oponentes del pacto sostuvieron que sería difícil que esa modificación adquiriera carácter legal, dado que la competencia para cambiar las reglas de origen le corresponde en último lugar al Congreso, y no al gobierno. Además, varios congresistas supeditaron su apoyo a la posibilidad de aplicar derechos compensatorios a los artículos textiles y prendas de vestir chinas.

Desde esta perspectiva, aunque el CAFTA-RD contiene disposiciones que mejoran el acceso a los mercados, no se trata de un tratado de libre comercio en términos plenamente igualitarios. Las restricciones se refieren sobre todo a los sectores que han sido objeto de proteccionismo por largo tiempo, y en los que los países de América Central tienen marcadas ventajas comparativas. Entre otras medidas proteccionistas se incluyen las siguientes: i) el programa de liberalización de aranceles para ciertos productos "sensibles" a la competencia extranjera; ii) contingentes para ciertos productos; iii) mecanismos específicos de salvaguardia; iv) requisitos de contenido local, y v) compensaciones para el azúcar, que remplazan al proceso de apertura del mercado. Cabe mencionar que, además del mecanismo general de salvaguardias previsto en el caso del azúcar en el capítulo 8 del tratado, también existe la posibilidad de aplicar salvaguardias específicas para los artículos textiles ante un brusco aumento de las importaciones de estos productos en el período de transición.[18] Los productos cuyos aranceles disminuirán gradualmente incluyen el algodón, la lana, las fundas de almohada y la ropa de cama y el cachemir. En lo que respecta al azúcar, el pacto mantiene la significativa limitación de los contingentes, así como aranceles extremadamente elevados, de los más altos del país (superiores al 100%), para las importaciones de volúmenes no previstos en los contingentes (CAFTA-RD, 2004). De acuerdo con el Representante de Comercio de los Estados Unidos, el arancel del azúcar no variará con la aprobación del CAFTA-RD, posición que sin dudas refleja la influencia política del sector azucarero del país (Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos, 2004b). Como se mencionó, en el tratado se respalda el proteccionismo, mediante un "mecanismo de compensación", esto es, pagos en efectivo a los exportadores de azúcar centroamericanos, a modo de resarcimiento por no brindarles el libre acceso al mercado de Estados Unidos.[19] Se trata de una disposición diametralmente opuesta a la lógica del libre comercio, ya que se hacen pagos a cambio de no comerciar un producto.

---

17 A modo de ejemplo, el gobierno de Bush llegó a un acuerdo con el de Nicaragua que deben aprobar todos los países miembros del CAFTA-RD. En virtud de este acuerdo y por un plazo de cinco años, Nicaragua podrá emplear el equivalente a 300 millones de metros cuadrados adicionales de telas de terceros países en la confección de prendas que podrán entrar en régimen de franquicia arancelaria a Estados Unidos. En contrapartida, Nicaragua se compromete a emplear esta preferencia arancelaria en una forma que minimice cualquier posible daño económico a las empresas estadounidenses que venden telas a los países del CAFTA-RD para la confección de pantalones (*Inside US Trade*, 2005a).

18 Esto es, según el artículo 3.23 del CAFTA-RD "Medidas de Salvaguardia Textil", cuando "como resultado de la reducción o eliminación de un arancel estipulado en este Tratado, una mercancía textil o del vestido de otra Parte, está siendo importada al territorio de una Parte en cantidades tan elevadas en términos absolutos o relativos al mercado doméstico para esa mercancía, y en condiciones tales que causen un perjuicio grave o amenaza real del mismo a una rama de producción nacional (...)".

19 En el artículo 3.16 del CAFTA-RD se dispone que "En cualquier año, Estados Unidos podrá, a su escogencia, aplicar un mecanismo que resulte en la compensación para los exportadores de mercancías con contenido de azúcar en lugar de proveer un tratamiento libre de aranceles para alguna o toda la cantidad de mercancías con contenido de azúcar (...)".

E. Fallo del Órgano de Apelación de la OMC respecto del régimen del azúcar en la Unión Europea

La decisión del Órgano de Apelación de la OMC en virtud de la cual se otorgó a la Unión Europea un plazo máximo de 15 meses para adaptar su régimen del azúcar a las normas del comercio mundial representa otra victoria para Brasil, tras el fracaso de una apelación similar de Estados Unidos en relación con los subsidios otorgados a la producción de algodón.

En esta controversia, Australia, Brasil y Tailandia denunciaron dos tipos de exportaciones de azúcar de la Unión Europea que recibían subsidios contrarios al Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC (OMC, 2002a, 2002b y 2003a). La primera de las demandas se refería a la exportación del "azúcar-C" o azúcar que supera los contingentes de producción y debe exportarse sin subsidios. En las demandas se alegaba que esas exportaciones recibían subsidios cruzados, provenientes de los beneficios extraordinarios obtenidos de la producción correspondiente a los contingentes A y B, esto es, que se trataba de subsidios a las exportaciones resultantes de la intervención gubernamental.[20] Según el sistema vigente, el contingente total de 17,4 millones de toneladas, que se asigna entre los 25 Estados miembros y se divide en contingentes A (82%) y B (18%), corresponde a la demanda del mercado interno y a la exportación del contingente excedentario objeto de reintegros por exportaciones, respectivamente. La garantía de precios se aplica solamente a cantidades específicas (contingentes) de azúcar correspondientes a cada Estado miembro. La producción de azúcar que exceda el contingente no recibe apoyo y no puede comerciarse libremente dentro de la Unión. Este tipo de azúcar se considera azúcar C, debe exportarse sin recibir reintegros, por cuenta de los productores de azúcar y de remolacha azucarera. La segunda demanda se relacionaba con el reintegro por exportaciones de 1,6 millones de toneladas de azúcar, volumen equivalente a las importaciones preferenciales de la Unión Europea de los países de África, el Caribe y el Pacífico y la India.

El Grupo Especial de la OMC había comprobado que el volumen de las exportaciones de azúcar de la Unión Europea que es objeto de dumping triplica el nivel de exportaciones de azúcar subsidiado permitidas en el marco de las normas de la OMC. Cabe recordar que en la Ronda Uruguay, la Unión se comprometió a reducir sus exportaciones de azúcar subsidiado a un máximo de 1,3 millones de toneladas anuales, y que las exportaciones de la Comunidad Europea se elevaban a 4,1 millones de toneladas en la campaña de comercialización 2000/2001. El Grupo Especial también concluyó que, en 2004/2005, casi 2,1 millones de toneladas del azúcar que la Unión Europea no considera subsidiado, es decir de azúcar C, era realmente objeto de subsidios cruzados por parte del bloque. Asimismo, comprobó que la Unión Europea incumple los compromisos asumidos en el marco de la OMC al subsidiar la reexportación de una cantidad equivalente a las importaciones de azúcar de los países de África, el Caribe y el Pacífico y la India, esto es, 1,6 millones de toneladas. Estas exportaciones subsidiadas no están comprendidas en los compromisos de reducción de la Unión Europea y tampoco se encuentran dentro del nivel permitido de exportaciones subsidiadas.

El Órgano de Apelación confirmó las siguientes conclusiones del Grupo Especial: i) que la Nota I a la Sección II de la Parte IV de la Lista de las Comunidades Europeas, relativa al azúcar de los países de África, el Caribe y el Pacífico y la India, no amplía o modifica de otro modo los niveles de compromiso de las Comunidades Europeas especificados en esta lista, y ii) que tanto la venta de remolacha C a precios bajos a los productores de azúcar como los subsidios cruzados relacionados con la producción de azúcar C, resultantes del funcionamiento del régimen del azúcar de las Comunidades Europeas, son subsidios a la exportación sujetos a los compromisos de reducción del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC. Por lo tanto, las Comunidades Europeas han estado brindando subsidios a volúmenes de azúcar que

[20] Los contingentes de producción se establecieron para distribuir la producción de azúcar entre los Estados miembros de la Unión Europea y mantener a la producción total dentro de ciertos límites. Se fijaban a nivel de los Estados, de acuerdo con la cantidad máxima objeto de apoyo a los precios por medio de las compras de intervención. Los Estados miembros tenían la opción de producir más, pero la producción excedentaria debía venderse fuera de la Unión Europea.

superaron la cantidad máxima de 1.273.500 toneladas anuales acordada.[21] El Órgano de Apelación recomendó que las Comunidades Europeas adapten a su régimen del azúcar a las obligaciones que les corresponden en virtud del Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC.[22] Una vez aceptado el informe del Órgano de Apelación, dentro de los 30 días a partir del fallo, la Unión Europea dispone de un plazo razonable para cumplir su recomendación. El Órgano de Apelación fijó un plazo máximo de 15 meses para tal fin, en vez del plazo original de 90 días que reclamaban Australia, Brasil y Tailandia.

La Comisión de la Unión Europea ya se había comprometido a reformar el régimen del mercado del azúcar de la Unión, pero es innegable que el fallo de la OMC aumentará la presión política para que concrete esta reforma. Cabe notar que las propuestas iniciales, publicadas en el verano del 2004, preveían una insuficiente reducción de las exportaciones. La Unión Europea supone que las reformas acarrearán significativas pérdidas de puestos de trabajo en el sector —una tendencia que se viene observando desde años anteriores— y una baja de su competitividad, lo que ha justificado la postergación de estas por varios años.[23] Sin embargo, se prevé que estas consecuencias negativas sean a corto plazo y que se vean compensadas por beneficios a largo plazo. Estos últimos consistirían en la reestructuración de un sistema obsoleto que descansa en prácticas comerciales desleales, de modo que el sector recupere niveles de competitividad, producción y empleo realmente sostenibles y deje de depender en gran medida de un régimen de apoyo público. Cabe notar que este régimen artificial ha permitido a la Unión Europea mantener por muchos años su carácter de mayor productor y tercer exportador mundial de azúcar, después de América del Sur y Centroamérica (CEPAL, 2000).

La reforma reducirá los precios internos y los contingentes, las exportaciones y los reintegros por este concepto y pondrá fin a la intervención, al tiempo que brindará la asistencia adecuada a los países exportadores de azúcar de África, el Caribe y el Pacífico que se vean afectados por la baja de los precios en la Unión Europea. Todos los cambios necesarios a la organización del mercado del azúcar de la Unión Europea para adecuarse al fallo estarían incluidos en las propuestas de reforma del sector de la Comisión publicadas el 22 de junio del 2005 y el inicio del proceso se fijó para julio. Para que todas las partes dispusieran del tiempo suficiente para adaptarse, la Comisión previó que los cambios se irían poniendo en práctica en un período de cuatro años.[24]

Los países de África, el Caribe y el Pacífico, que intervinieron como terceras partes en el proceso, argumentan que la satisfacción de las reclamaciones de los demandantes tendrá efectos adversos en sus exportaciones de azúcar a las Comunidades Europeas en el marco del Protocolo del Azúcar y en los beneficios económicos que se derivan de estas.[25] Según su punto de vista, el fallo del Órgano de Apelación tiene consecuencias sistémicas para los tres pilares (acceso a los mercados, ayuda interna y subvenciones a la exportación) del Acuerdo sobre la Agricultura y ha introducido un elemento de incertidumbre que es preciso abordar en la Ronda de Doha.

De acuerdo con las cifras de las Comunidades Europeas, en los 15 países que integraban la Unión Europea antes de su última ampliación, había más de 230.000 establecimientos en los que se cultivaba la remolacha azucarera. La mayoría se concentra en Alemania (21%), Italia (20%) y Francia (14%). En estos 15 países hay 135 plantas procesadoras y 6 refinerías, y la ampliación del bloque sumó 100 plantas (unas 70 en

---

21 El Órgano de Apelación consideró que el Grupo Especial incurrió en error al no examinar las alegaciones de las partes reclamantes en función del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, pero que no estaba en condiciones de hacerlo.

22 En el informe del Órgano de Apelación se afirma que la producción de azúcar C recibe un "pago a la exportación financiado en virtud de medidas gubernamentales" en el sentido del párrafo 1 c) del artículo 9 del Acuerdo sobre la Agricultura, que regula los subsidios a las exportaciones objeto de reducción, como en el caso en el que los pagos a la exportación de un producto agrícola se financian por medio de actividades gubernamentales.

23 En la última década, han desaparecido alrededor de 17.000 puestos de trabajo vinculados al sector. En 1990 existían en la Unión Europea 240 molinos de azúcar, de los que apenas quedaban 135 en el 2001 (Unión Europea, 2004).

24 Los principales cambios que introducirá la reforma supondrán: i) una reducción del precio de apoyo institucional de 632 a 421 euros, en dos etapas, a lo largo de tres años; ii) el descenso del precio mínimo de la remolacha azucarera de 43,6 a 27,4 euros por tonelada en dos etapas, a lo largo de tres años; iii) el fin de la intervención pública, que será suplantada por un sistema de almacenamiento privado; iv) una disminución de 2,8 millones de toneladas del contingente de producción de Europa, de 17,2 a 14,6 millones de toneladas en cuatro años; v) una reducción de 2 millones de toneladas de las exportaciones subsidiadas, de 2,4 a 0,4 millones de toneladas; vi) la puesta en práctica de nuevos pagos desconectados de la producción para los productores de remolacha azucarera, orientados a compensar parcialmente (60%) la pérdida de ingresos; vii) el establecimiento de contingentes transferibles entre operadores de diferentes Estados miembros, y viii) la incorporación de un sistema de conversión productiva de 250 euros por tonelada para las empresas procesadoras que se retiren del sector.

25 Barbados, Belice, Côte d´Ivoire, Fiji, Guyana, Jamaica, Kenya, Madagascar, Malawi, Mauricio, Saint Kitts y Nevis, Swazilandia, la República Unida de Tanzanía, y Trinidad y Tabago presentaron un escrito conjunto en calidad de terceras partes, bajo el nombre de países ACP.

Polonia y 30 en los otros 6 nuevos Estados miembros productores). Asimismo, en los 15 países que integraban la Unión Europea antes de la ampliación, entre 1992/1993 y 2001/2002, el empleo en el sector bajó de 37.161 a 20.559 puestos, y se estima que en el 2012 habrán desaparecido aproximadamente 15.000 más, lo que representa una pérdida superior al 75%. En lo que respecta a la producción y el comercio internacional del sector, los 25 Estados miembros actuales de la Unión representan el 14% de la producción mundial, el 13% del consumo, el 12% de las exportaciones y el 5% de las importaciones. La Unión es uno de los principales participantes en los mercados mundiales del azúcar pero sigue estando detrás de Brasil, que actualmente domina las exportaciones. Este país no subsidia los precios nacionales del azúcar, que son más altos que los del mercado mundial.

En resumen, cabe destacar que la decisión de la OMC contribuirá, por una parte, a presionar en favor de una reforma de la política comercial de la Unión Europea, orientada a lograr un comercio más competitivo en el sector del azúcar. Por otra, pondrá a Brasil y a los demás grandes exportadores en condiciones de aumentar significativamente su producción de azúcar, lo que traería aparejado un considerable descenso del precio internacional de este producto. Esto podría, a su vez, ir en detrimento de los países más pobres en vías de desarrollo, sobre todo de África y el Caribe —cuyas exportaciones de azúcar desempeñan un papel fundamental en su economía—, e incluso, podría alentarlos a aplicar medidas comerciales, como subsidios y otros mecanismos de apoyo público, para incrementar su producción.[26]

F. Fallo del Órgano de Apelación de la OMC sobre el algodón

El 8 de septiembre del 2004, la OMC publicó el informe del Grupo Especial sobre el algodón que el Órgano de Apelación confirmó en marzo del 2005 (OSD, 2002c). El Grupo Especial, que falló acerca de una demanda interpuesta por Brasil, concluyó que muchos de los programas de apoyo a la producción de algodón en Estados Unidos representan subsidios ilegales a las exportaciones, más elevados que los permitidos por las normas de la OMC. Asimismo, determinó que los programas de garantías de crédito de este país son otra forma de subvenciones a las exportaciones. En el informe se solicita a este país que deje sin efecto los subsidios prohibidos en el caso de varios productos, incluidos las habas de soya, el maíz y otras semillas oleaginosas. Asimismo, dado que se trata de una medida que infringe el artículo 3.1B del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, Estados Unidos debe poner fin al subsidio a los productores nacionales que empleen algodón estadounidense, de manera inmediata o a más tardar dentro de seis meses a partir de la adopción del informe por parte del Órgano de Solución de Diferencias, el 1º de julio del 2005.

En concreto, el Grupo Especial determinó que: i) la "cláusula de paz" no ampara una serie de medidas adoptadas por Estados Unidos, incluidas las de apoyo interno y las garantías de crédito a la exportación;[27] ii) las garantías de crédito a la exportación de bienes básicos no consignados en la lista, como algodón, habas de soya y arroz, constituyen subsidios a la exportación y están prohibidos y iii) algunos programas de ayuda interna que aplica Estados Unidos, entre otros los pagos del programa de préstamos para la comercialización, que garantiza a los productores un precio de 0,52 dólares por libra de algodón (OMC, 2004h), los pagos anticíclicos, que compensan la diferencia entre el precio efectivo o precio de mercado y un precio indicativo fijado en 0,72 dólares por libra de algodón, los pagos de asistencia por pérdida de mercados y los pagos a los usuarios internos para la comercialización de la Fase 2[28] "contuvieron" el aumento de precios del algodón en el mercado mundial entre 1999 y el 2002, lo que causó serios perjuicios a los intereses del Brasil, y iv) los pagos a los exportadores de algodón de la Fase 2 son subsidios a la exportación prohibidos, que no caen bajo la protección de la cláusula de paz, y los

[26] La participación de Centroamérica en las exportaciones internacionales de azúcar se elevó al 16,8% en 1998/1999, año en el que fue solo superada por América del Sur (28,6%) y Europa (18,8%). En términos de producción, en ese período, el Caribe y México sumados se encontraron en el tercer lugar, detrás de América del Sur y Europa (CEPAL, 2000).

[27] La cláusula de paz se refiere al artículo 13 del Acuerdo sobre la Agricultura (de la "debida moderación"), protege a los países que emplean subsidios pero cumplen con las normas de este acuerdo, de las demandas por incumplimiento de otros acuerdos de la OMC. Esta cláusula expiró a fines del 2003.

[28] Los pagos de la Fase 2 brindan financiación a las empresas estadounidenses que exportan o hilan el algodón (es decir, lo procesan en hilados y tejidos) para que compren algodón cultivado en Estados Unidos.

pagos a los usuarios internos de la Fase 2 son subsidios de sustitución de importaciones, también prohibidos, ya que solo se refieren al algodón estadounidense.

Sin embargo, el Grupo Especial se pronunció a favor de Estados Unidos en algunos aspectos, entre otros los siguientes: i) Brasil no logró demostrar que los programas de apoyo interno tienen por efecto un aumento de la participación de Estados Unidos en el mercado mundial de algodón americano (*upland*); ii) algunos programas de ayuda interna de Estados Unidos, entre otros los pagos por contratos de producción flexible, los pagos directos y los pagos para seguros de cosechas, no han causado un perjuicio grave a los intereses del Brasil, dado que este país no pudo probar que estos programas han tenido un efecto significativo de contención del aumento de los precios en el mismo mercado mundial; iii) algunas de las garantías de crédito a la exportación de Estados Unidos no infringen las obligaciones de este país en el marco de la OMC, y iv) el Grupo Especial negó que los programas de ayuda interna de Estados Unidos hayan amenazado causar un "perjuicio grave" a los intereses del Brasil entre el 2003 y el 2004 (*Washington Trade Daily*, 2004). Se prevé que el fallo, confirmado por el Órgano de Apelación tras el recurso interpuesto por Estados Unidos, consolidará la posición de los países exportadores de productos agrícolas en las negociaciones comerciales mundiales de la Ronda de Doha. Dado que se proyecta que el precio de los productos agrícolas se eleve a raíz de la supresión de estos programas, las consecuencias para los países de América Latina y el Caribe dependerán de su calidad de exportadores o importadores netos de estos bienes.

Aunque el plazo para retirar los subsidios prohibidos vencía en julio del 2005, no es probable que se produzcan cambios inmediatos en el programa, como señaló el Consejo Nacional del Algodón.[29] En este caso, las partes pueden acordar un plazo de 15 meses para adecuarse a las normas de la OMC, que expiraría a mediados de junio del 2006. Se trata de un proceso de largo aliento, que exige la coordinación del Representante de Comercio y el Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, entre otras organizaciones públicas, y el sector privado. En este caso, es probable que Estados Unidos necesite más tiempo para cumplir con lo dispuesto por el Órgano de Apelación, dado que tiene que realizar cambios no solo en lo que respecta al sector del algodón sino también a la actividad agrícola en general. El 20 de abril del 2005, Estados Unidos hizo constar ante el Órgano de Solución de Diferencias su intención de cumplir con las recomendaciones del fallo e informó que ya empezó a evaluar las maneras de hacerlo. Mientras tanto, a los países en desarrollo les queda esperar los compromisos acerca de los subsidios a la agricultura que Estados Unidos pueda asumir en el marco del principio de que "nada estará acordado hasta que todo esté acordado" (*single undertaking*), fundamental para el éxito de la Ronda de Doha.

Cabe notar que el caso del algodón fue la primera demanda formal ante los ingentes subsidios agrícolas a este producto que aplican los países desarrollados en favor de sus productores, práctica que socava la competitividad de las exportaciones agrícolas de los países en desarrollo. Las victorias de estos últimos en el ámbito comercial internacional no se limitan al caso del algodón. Un mes después del fallo, el Órgano de Solución de Diferencias declaró ilegales otros subsidios agrícolas, a saber los destinados por la Unión Europea a la producción de azúcar, descritos en la sección anterior de este capítulo (OMC, 2002a, 2002b y 2003a). No es coincidencia que estos dos fallos hayan sido contrarios a la posición de la Unión Europea y Estados Unidos. Se trata de las economías que más subsidios aplican, tanto desde el punto de vista de su variedad como de los montos involucrados, lo que los hace objeto de la mayor cantidad de demandas en el marco de la OMC.

Estos dos fallos son precedentes esenciales para todos los casos acerca de los subsidios agrícolas de los países desarrollados que se traten en el marco del mecanismo de solución de diferencias de la OMC. Las demandas en materia de subsidios agrícolas han tendido a aumentar como consecuencia de la expiración de la "cláusula de paz", que se insertó en el Acuerdo sobre la Agricultura en 1995 para brindar inmunidad legal temporaria a los países en estos casos. Cabe agregar que, de acuerdo con la "cláusula de paz", los países solo gozaban de inmunidad para subsidios que no superaran el nivel de los que aplicaban en 1992, condición que no cumplían los empleados por la Unión Europea y Estados Unidos.[30] El fin de esta protección legal, en la que se ampararon la mayor parte de los subsidios del mundo desarrollado en los últimos nueve años, junto con los precedentes de los fallos relativos al azúcar y el algodón, se traducirá probablemente en la intensificación de las reacciones y

---

29 De acuerdo con lo afirmado por representantes de esta institución, no se prevén cambios inmediatos del programa relativo al algodón en Estados Unidos, ya que llevará un tiempo evaluar que cambios deberían hacerse, si es que debería hacerse alguno. E incluso cuando esto se haya decidido, hacer cambios sustanciales a la política agrícola de Estados Unidos no será un proceso fácil (National Cotton Council of America, 2005).

30 Según el Departamento de Agricultura, Estados Unidos pagó a los productores de algodón 1.620 millones de dólares en 1992, y en 1999 y el 2001 superó esta cifra (2.300 millones y 2.060 millones, respectivamente).

protestas de los países en desarrollo ante estas prácticas comerciales desleales. En este contexto, los países desarrollados tienen dos opciones, estos es, aceptar la competencia en un mercado internacional libre o crear otros mecanismos de protección. Dado que las barreras no arancelarias tenderán a aumentar para compensar el descenso de los aranceles en años recientes, es previsible que quienes conciben las políticas comerciales redoblen sus esfuerzos para crear nuevas formas de barreras al comercio agrícola.

G. El cuestionamiento del régimen de aranceles a la importación del banano en la Unión Europea

El banano ha sido uno de los productos agrícolas más sensibles desde que se fundó la Comunidad Europea y en 1990 representaba la única excepción en lo referente a la norma de libre circulación de bienes entre sus países miembros. El establecimiento de una organización común de mercados en el sector del plátano por parte del Consejo de la Unión en 1993 siempre fue un tema controvertido, que dio origen a varias diferencias comerciales tanto antes como después de la creación de la OMC.[31] La importancia del comercio internacional de este producto en la economía de varios países refleja la lucha en contra del proteccionismo en el sector, que resultó en varias demandas ante el Órgano de Solución de Diferencias, la primera de las cuales tuvo lugar en el primer año de funcionamiento de la OMC (1995, 1996c, 1997b, 1999).

En términos del valor bruto de su producción, el banano es el cuarto cultivo alimentario más importante del mundo, después del arroz, el trigo y el maíz. La región de América Latina domina la economía mundial del banano, dado que exporta 2,7 millones de toneladas de esa fruta hacia Europa. De estas, 700.000 corresponden a Ecuador, que es el mayor exportador mundial (UITA, 2005). El comercio de este producto es el más importante de la economía ecuatoriana: es la principal fuente de ingreso de divisas después del petróleo, y sus ventas externas representan el 25% de las exportaciones. La población ligada a este sector supera 1.200.000 familias, en comparación con una fuerza laboral activa total de casi seis millones de personas (UITA, 2005). En términos generales, las exportaciones de banano a Europa procedentes de los países latinoamericanos están sujetas a un arancel de 75 euros (98 dólares) por tonelada si el volumen exportado está dentro del contingente previsto y de 680 euros (880 dólares) por tonelada si lo superan.[32] Esto representa un aumento de aproximadamente un 800%. Por su parte, los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) no pagan arancel dentro del contingente establecido.

El trato preferencial a estos países termina el 31 de diciembre del 2007. A partir de 1º de enero del 2006 deberá entrar en vigor el nuevo régimen exclusivamente arancelario de las Comunidades Europeas, conforme a lo establecido en la Decisión Ministerial de la OMC del 14 de noviembre del 2001 sobre el Acuerdo de Asociación ACP-CE (OMC, 2001a). Este hecho llevó a la Unión Europea a proponer la aplicación de un arancel único a partir de enero del 2006, de 230 euros (300 dólares) por tonelada, al banano procedente de América Latina. Según la Unión, este ayudaría a proteger los productores de esa fruta de las Islas Canarias y de los países de África, el Caribe y el Pacífico, cuyas exportaciones de banano se ven exentas del pago de aranceles.[33]

Desde el punto de vista de América Latina, este arancel causaría una pérdida de mercado del banano procedente de la región y entrañaría el despido de millones de trabajadores. Por consiguiente, los mayores productores latinoamericanos, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Panamá, y República Bolivariana de Venezuela, presentaran

---

31 Antes de 1993, cinco países latinoamericanos (Colombia, Costa Rica, Guatemala, Nicaragua y República Bolivariana de Venezuela) ya habían presentado una queja en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio contra las limitaciones a las importaciones aplicadas al banano de origen centroamericano. En este caso, el Grupo Especial concluyó, sobre la base de los artículos I y XI de dicho acuerdo, que el trato preferente otorgado a los países de África, el Caribe y el Pacífico era ilegal.

32 En la Decisión Ministerial de la OMC relativa al Acuerdo de Asociación ACP-CE se dispone que: "Tomando nota de que el arancel aplicado a los bananos importados dentro de los contingentes "A" y "B" no será superior a 75 euros por tonelada hasta que entre en vigor el nuevo régimen exclusivamente arancelario de la CE" (OMC, 2001a).

33 En el párrafo 3 del artículo 36 y el Anexo V del Acuerdo de Asociación ACP-CE se exige la concesión de un trato arancelario preferencial a las exportaciones de productos originarios de los Estados de África el Caribe y el Pacífico.

una solicitud de arbitraje ante la OMC, conforme a lo dispuesto en la Decisión Ministerial. Estos países alegan que la propuesta europea es discriminatoria y viola el compromiso de la Ronda de Doha, en el que se establece que los aranceles y demás tarifas no deben afectar los volúmenes de la fruta latinoamericana que ingresan al territorio europeo o, en el peor de los casos, no suponer una modificación de estos.[34] Según las naciones exportadoras latinoamericanas, el pago del arancel propuesto inevitablemente repercutiría en el precio final del banano, que sería mucho más alto que el del procedente de otras zonas, lo que iría en detrimento de su competitividad. Los árbitros de la OMC constataron que el arancel de 230 euros impediría a los productores latinoamericanos mantener su acceso a los mercados de la Unión. Debido a tal hecho, la Unión Europea presentó una nueva propuesta de 187 euros por tonelada, que produjo el descontento de los países del Caribe, principalmente de República Dominicana, en la que los efectos socioeconómicos de la baja exportación de banano son bastante severos. Aunque hasta ahora no haya una decisión definitiva respecto a este caso de proteccionismo europeo, lo anterior demuestra la capacidad de los países latinoamericanos para unirse y negociar en bloque un arancel justo para un producto cuyas exportaciones constituyen una fuente importante de ingresos y de empleo.

H. Subcontratación internacional

En Estados Unidos, la subcontratación internacional está convirtiéndose cada vez más en un tema político, a medida que demócratas y republicanos se embarcan en la campaña por "salvar" puestos de trabajo de los ciudadanos estadounidenses. Mientras que hasta hace algunos años esta modalidad se limitaba sobre todo a trabajos en el sector manufacturero, que requerían escasa capacitación, cada vez se difunde más a puestos de trabajo fuera de este sector, en ramas de actividad vinculadas a la tecnología y los servicios. En el 2004, la campaña para la elección presidencial transcurrió en un contexto adverso en materia de creación de empleo, de modo que el tema fue objeto de abundante atención. De hecho, el comienzo de la recesión en el 2000 impulsó un debate, con marcadas connotaciones políticas, acerca de los efectos de la subcontratación internacional en la economía de Estados Unidos y ha motivado numerosos estudios sobre los costos y beneficios de esta estrategia comercial.

No se trata de un fenómeno nuevo. De hecho, la baja de los costos del transporte en los últimos años ha hecho posible a las empresas separar la producción del consumo. En la última década y media China y otros países de Asia, pero también México y Brasil y algunas economías de Europa oriental, se han convertido en centros de producción de televisores, autos y otras manufacturas destinadas a los mercados de Estados Unidos, Europa y Japón. Lo que distingue a la ola de subcontratación más reciente de las anteriores es que sectores de servicios anteriormente no transables se encuentran ahora sujetos a las mismas fuerzas que llevaron a trasladar al extranjero los empleos bien remunerados en el sector manufacturero y los caracterizados por una escasa especialización y bajos salarios (Gnuschke y otros, 2004, vol. 62). El perfeccionamiento de la tecnología ha permitido la estandarización de ciertos empleos en el sector de los servicios que requieren escasa capacitación, así como la difusión de Internet y de sistemas de telecomunicación baratos. La subcontratación permite a las empresas reducir sus costos, disponer de capacidad de trabajo las 24 horas y acceder a mercados en los que la mano de obra es más barata. El principal destino de la subcontratación internacional en el sector terciario es India, dada su oferta de fuerza laboral caracterizada por el buen nivel educativo, que habla inglés, posee capacidad técnica y aspira a menores salarios. A modo de ejemplo, el rango medio de salarios de un puesto de programador en India va de 5.880 a 11.000 dólares anuales, en comparación con remuneraciones de 60.000 a 80.000 dólares en Estados Unidos, de modo que aquel país encabeza, por una gran ventaja, la producción de software en el extranjero.

Aunque la subcontratación internacional permite a las empresas aumentar su actividad y los beneficios de sus accionistas, tiene efectos negativos directos en los empleados cuyos puestos se trasladan al extranjero, sobre todo en el sector de los servicios, el más afectado por esta práctica. De acuerdo con el *CIA World Factbook*,

[34] En la Decisión Ministerial de la OMC relativa al Acuerdo de Asociación ACP-CE se establece que: "Tomando nota de las seguridades dadas por las Partes en el Acuerdo de que cualquier reconsolidación del arancel de las CE sobre los bananos con arreglo a los procedimientos pertinentes previstos en el artículo XXVIII del GATT deberá tener como resultado el mantenimiento, al menos, del acceso total a los mercados para los proveedores de bananos NMF, y de su disposición a aceptar un control multilateral de la aplicación de este compromiso" (OMC, 2001a).

de los 10 billones de dólares del PIB de Estados Unidos, el 72,5% corresponde al sector terciario. En este sector están comprendidos los trabajadores de los centros de llamadas, los que desarrollan software y cualquier otro profesional de las tecnologías de la información y las comunicaciones cuyo puesto está siendo trasladado al extranjero. De hecho, crece el debate acerca de la cantidad de empleos que se pierden como consecuencia directa de la subcontratación internacional, especialmente en los subsectores se ven más afectados por el fenómeno.[35] Es evidente que las consecuencias de esta tendencia son difíciles de determinar con exactitud, dado que las estimaciones a menudo se hacen con datos insuficientes y con un importante grado de inferencia.

De acuerdo con ciertas opiniones, el tema ha trascendido porque la recuperación económica, fundada sobre todo en el incremento de la productividad, no ha traído aparejado un repunte equivalente del empleo, que crece muy lentamente. A principios de la década de 1990 también se registró una recuperación sin creación de empleo pero, cuando la transformación estructural completó su ciclo, hizo posible los años de auge de fines del decenio (Drezner, 2004). Proteger a la actividad económica de la subcontratación internacional solo va en detrimento de esta, ya que retrasa la necesaria adaptación de los trabajadores capacitados para mantener su competitividad. Por otra parte, los cambios en el ámbito de la producción de tecnología que eliminan puestos de trabajo para trasladarlos al extranjero también crean nuevos empleos. Quienes defienden la subcontratación internacional, o al menos critican la respuesta proteccionista, argumentan que el principal impulso del crecimiento está dado por el cambio tecnológico, que invariablemente suprime puestos de trabajo que requieren escasa o ninguna capacitación para crear nuevas oportunidades de empleo y especialización. De hecho, han surgido nuevos productos y procesos que requieren un mantenimiento directo, imposible de hacer desde el extranjero. Todavía, en pleno debate sobre la subcontratación internacional, el 90% de los empleos de Estados Unidos exigen una proximidad geográfica (Drezner, 2004).

En el 2004 se apreció en Estados Unidos un auge de la actividad legislativa orientada a impedir la subcontratación internacional pública. En Colorado, Wisconsin, Indiana y Minnesota, entre otros estados se adoptaron normas en tal sentido. El último caso fue la medida, conocida como Enmienda Thomas-Voinovich, aprobada en el Senado como parte de una Ley ómnibus de apropiaciones del 2003 por concepto de 328.000 millones de dólares según la cual las firmas privadas contratadas por el gobierno federal no pueden recurrir a la subcontratación internacional.[36]

Los demócratas también presentaron un proyecto de ley al Senado (*Jobs for America Act*) en virtud del cual las empresas que trasladaran trabajos al extranjero se verían obligadas a comunicarlo antes a sus empleados y a la comunidad. Esta norma exigía que las empresas informaran acerca de la cantidad de puestos que se desplazaran, su destino y la razón para hacerlo, para evitar que las compañías que no protegieran los empleos locales en la misma medida que los del extranjero recibieran asistencia financiera del gobierno. En otras palabras, el objetivo de la medida era penalizar a las empresas que trasladaran empleo fuera de Estados Unidos. Para ilustrar el problema que esto supondría basta decir que Motorola, cuyos trabajadores locales fueron reducidos a solamente el 56% de su fuerza laboral, recibe casi 500 millones de dólares de préstamos directos y subsidios a los préstamos del Banco para las Exportaciones-Importaciones de los Estados Unidos (Ex-ImBank) (*Computer World*, 2004). Este proyecto de ley no reunió los votos suficientes para su aprobación. Algunos de los críticos de la iniciativa argumentaron que no solucionaría el problema de la pérdida de empleos que supone la subcontratación internacional a través de terceras empresas, ni el de la creación (en vez del traslado) de nuevos puestos de trabajo en el extranjero por parte de las empresas estadounidenses. A pesar de la notoria inquietud pública acerca de la pérdida de puestos de trabajo en el sector de las tecnologías de la información, la falta de respaldo para

---

[35] Según la Wharton School de la Universidad de Pennsylvania 440.000 empleos no manuales se perdieron del 2000 al 2004 debido a la subcontratación externa. Por su parte Forrester Research Inc. concluyó que esta cifra era de 300.000 y calculó que 3,3 millones de puestos se trasladarán al extranjero de aquí al 2015. International Data Corporation afirma que 23% de los empleos no manuales en el campo de la tecnología se cubrirán en el extranjero antes del 2007, un 5% más que en el 2003. De acuerdo con otros informes, la pérdida de puestos se elevaría a 600.000 anuales hasta el 2010 (Economy.com, Inc., 2005). En una investigación publicada por la Universidad de Columbia en abril del 2004 se menciona que los puestos de trabajo en la rama de actividad de los servicios que se trasladarán al exterior hasta el 2015 podrían elevarse a 3,3 millones (*Columbia journalism review*, 2004).

[36] La Ley ómnibus de apropiaciones del 2003 contenía una disposición —introducida por la Enmienda Thomas-Voinovich— en virtud de la cual se impedía a ciertos órganos del gobierno la subcontratación de empresas extranjeras. En las nuevas normas federales se estipulaba que cualquier obra subcontratada por un organismo federal no podrá ser realizada fuera de Estados Unidos, salvo que el mismo trabajo ya haya sido hecho por empleados federales en el extranjero. Las restricciones a la subcontratación estuvieron vigentes solo hasta el año fiscal 2004, que finalizó el 30 de septiembre, y se limitaban a ciertos organismos federales, incluidos el Tesoro y el Departamento de Transporte.

esta iniciativa demostró ampliamente el apoyo que tienen las grandes empresas estadounidenses en el Congreso.

En lo que respecta a la Ley ómnibus de apropiaciones, los grupos de cabildeo vinculados a las tecnologías de la información hicieron saber su desacuerdo, y manifestaron que sus efectos serían limitados, dado que la subcontratación internacional no es habitual en el ámbito del gobierno federal. Las empresas de tecnologías de la información de Estados Unidos están más preocupadas ante la adopción de normas similares en el ámbito estatal, en el que los gobiernos se muestran más proclives a recurrir a la subcontratación internacional para subsanar problemas presupuestarios. En ciertos estados se están considerando otras formas de limitar la subcontratación privada.[37]

Este tipo de normas podría tener efectos negativos imprevistos en el ámbito de las empresas de tecnología, en el caso de que ciertos países decidieran tomar represalias. Al respecto, el entonces Ministro de Comunicaciones y Tecnologías de la Información de India declaró que considera que se trata de medidas proteccionistas, que pueden traducirse en un deterioro de las negociaciones comerciales multilaterales. La asociación nacional de empresas de software y servicios de este país (Nasscom) dejó constancia de que, aunque los efectos de estas normas sean mínimos, suponen una evolución contraria a la creciente globalización del comercio, que beneficia a todos los participantes, así como al espíritu de libre comercio que fomenta la OMC (Kumara, 2004).

A pesar del discurso público de demócratas y republicanos, importantes sectores de ambos partidos son partidarios de la subcontratación internacional, ya que aumenta los beneficios de las mayores empresas. La Cámara de Comercio de los Estados Unidos e IBM, Dell, HP y Sun, entre otras empresas que brindan su apoyo a los dos principales partidos, se oponen a esta legislación. El gobierno de Bush, en su informe económico anual, elogió la subcontratación internacional como portadora de beneficios para la economía de Estados Unidos. Cabe recordar que, a pesar de la pérdida de muchos puestos de trabajo en el sector de la tecnología de la información durante la crisis del 2000 que afectó al sector, en el país el Congreso aumentó la asignación anual de visas H1-B, para la importación temporal de mano de obra extranjera capacitada.

En el medio de esta tensión social, el problema no ha sido únicamente la dificultad para llegar a una ley que pueda abordar tanto el interés de los trabajadores nacionales de mantener su trabajo como de las empresas de bajar los gastos laborales, sino también la que supone contrarrestar la falta de confianza en que una ley de este tipo pueda conciliar estas dos importantes necesidades de manera satisfactoria. Mientras que el Congreso no llegue a un consenso, se prevé el aumento de las protestas de las organizaciones sindicales y de los juicios fundados en una ley federal, el Programa federal de asistencia para la adaptación de actividades laborales (Trade Adjustment Assistance (TAA)), que brinda asistencia a los trabajadores que han perdido su empleo a raíz de la globalización del comercio. El debate se ve intensificado por el hecho de que este programa no abarca al sector de servicios, el más afectado por la subcontratación internacional.[38] El hecho de que Estados Unidos se está transformando cada vez más en una economía de servicios presiona aún más al Congreso a encontrar una solución adecuada para ambas partes.

I. Fallo acerca de la enmienda Byrd

El 31 de agosto del 2004, la OMC pronunció una sentencia que autoriza a ocho Estados miembros a tomar medidas de retorsión en contra de Estados Unidos, por un monto de hasta 150 millones de dólares, en vista de que este país ha incumplido sus obligaciones comerciales internacionales. En enero del 2003, la OMC falló que la

[37] En el ámbito estatal se han aprobado disposiciones que dificultan la subcontratación internacional. En 16 estados se ratificaron normas de "derecho a la información", que exigen a los centros de llamadas comunicar su ubicación a los clientes antes de llevar a cabo cualquier operación, lo que iría en detrimento de la imagen corporativa y las relaciones públicas de las empresas que subcontraten estos servicios en el exterior. La mayor parte de los grupos que se oponen a la subcontratación internacional hacen hincapié en los servicios de salud y financieros, y exigen que el gobierno limite la transmisión al exterior de los datos de los consumidores por parte de las empresas. Tanto en California como en Arizona se aprobaron normas en las que se declara ilegal el envío de la historia clínica de los pacientes fuera del país para su trascripción, mientras que en el primero de estos se ha restringido el de datos financieros.

[38] Este programa se creó en 1962 para brindar capacitación, asesoramiento, asistencia, seguro de salud, descuentos impositivos, facilitar la búsqueda de trabajo y la reinserción laboral y la percepción de los beneficios de desempleo a los trabajadores que han perdido su trabajo como consecuencia de la globalización del comercio. Este programa sigue estando limitado a los trabajadores de las ramas de actividad manufacturera y agrícola y, según la opinión del gobierno, los trabajadores del sector del software no están comprendidos entre sus beneficiarios.

Enmienda Byrd era ilegal y fijó un plazo, hasta diciembre del 2003, para que Estados Unidos adecuara su legislación a las normas de la OMC, cosa que el país no hizo (OSD, 2001a y 2001b). Por lo tanto, Brasil, Canadá, Chile, India, Japón, México, República de Corea y la Unión Europea solicitaron autorización para aplicar derechos de importación adicionales a los productos procedentes de Estados Unidos o a suspender otras obligaciones que tuvieran con ese país. La Organización Mundial del Comercio autorizó la aplicación de estas medidas hasta el monto mencionado de 150 millones de dólares.[39]

La enmienda Byrd corresponde a la Ley de compensación por continuación del dumping o mantenimiento de las subvenciones, del 28 de octubre del 2000. De acuerdo con esta norma, el gobierno de Estados Unidos distribuye los derechos *antidumping* y compensatorios recaudados por el Servicio de Aduanas entre las empresas estadounidenses que hayan presentado los casos de investigación de prácticas de dumping por parte de empresas extranjeras (Unión Europea, 2003). Esto significa que las empresas que denuncian casos de comercio desleal ante las autoridades estadounidenses no solo se benefician con la aplicación de derechos *antidumping* y compensatorios a los productos importados que compiten con los suyos sino también de pagos directos del gobierno de Estados Unidos derivados de la recaudación de estos impuestos. De acuerdo con el Servicio de Aduanas de los Estados Unidos, los desembolsos a los productores por este concepto se elevaron a 231 millones de dólares en el 2001, 330 millones en el 2002, 240 millones en el 2003 y 284 millones en el 2004. Asimismo, la compensación a los demandantes supone un incentivo financiero adicional para denunciar los casos. En otras palabras, al excluir de la compensación a las empresas que no apoyan las denuncias, la ley las estimula a cambiar su postura, con el fin de mantener su derecho a recibir compensaciones.

Para tener derecho a recibir pagos compensatorios en el marco de la enmienda Byrd se deben dar las condiciones siguientes: i) que la empresa nacional haya apoyado una petición de investigación para la imposición de derechos *antidumping* y compensatorios; ii) que se haya constatado la existencia de dumping o subsidios, así como del daño y del vínculo causal entre ambos; y iii) que la empresa nacional haya incurrido en uno de los gastos previstos en la norma, tras la aprobación de una constatación de un derecho *antidumping* o una orden de establecimiento de un derecho *antidumping* o compensatorio (OMC, 2002f).

En su fallo, la OMC calculó el monto de los derechos de importación adicionales y de otras contramedidas sobre la base de los pagos compensatorios realizados a las empresas estadounidenses en la última distribución anual del monto recaudado por el gobierno. En concreto, las medidas de retorsión autorizadas se calcularon sobre la base de los efectos en el comercio de las últimas distribuciones de derechos *antidumping* y compensatorios pagados por las empresas de cada Estado miembro. Por lo tanto, Brasil, Canadá, Chile, India, Japón, México, República de Corea y la Unión Europea están autorizados a aplicar medidas de retorsión que asciendan hasta un 72% del monto de los derechos *antidumping* y compensatorios aplicados por Estados Unidos a sus respectivas exportaciones y distribuidos en virtud de la enmienda Byrd, de acuerdo con el modelo económico desarrollado por el árbitro de la OMC para medir los efectos de la ley estadounidense en sus socios comerciales. La Unión Europea, Canadá y México ya han empezado a aplicar medidas de retorsión, y Japón anunció que aplicaría aranceles del 15% a 15 productos estadounidenses a partir del 1º de septiembre. Cabe notar que según el arbitraje, Japón está autorizado a aplicar medidas por concepto de 51 millones de dólares anuales.[40]

Como se mencionó, los países demandantes sostienen que la exclusión de la compensación a las empresas y sindicatos que no apoyan las denuncias los incita a apoyarlas con el único fin de mantener su derecho a recibir compensaciones. Es innegable que la posibilidad de recibir un pago por apoyar una petición le quita imparcialidad al proceso y parece haberse traducido en un aumento de las solicitudes de aplicación de medidas *antidumping* por parte de los productores estadounidenses (Center for Trade Policy Studies, 2004). Por lo tanto, dado que los fondos recaudados por concepto de *antidumping* se distribuyen entre los demandantes que se hayan visto

---

[39] Según las normas de la OMC, en caso de incumplimiento por parte de un miembro de las recomendaciones y resoluciones resultantes de un procedimiento de solución de diferencias, los demandantes que deseen ejercer su derecho a aplicar medidas de retorsión deben solicitar la autorización del Órgano de Solución de Diferencias, de acuerdo con el párrafo 6 del artículo 22 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias. El 26 de enero del 2004, el Órgano de Solución de Diferencias consideró las peticiones en tal sentido de Brasil, Canadá, Chile, India, Japón, México, República de Corea y la Unión Europea y el 31 de agosto del 2004, el árbitro de la OMC falló que estos países estaban autorizados a tomar medidas de retorsión en contra de Estados Unidos.

[40] Canadá notificó al Órgano de Solución de Diferencias que, a partir del 1º de mayo del 2005, suspenderá concesiones y obligaciones relacionadas con la importación de ciertos productos. En el primer año, aplicará un derecho adicional ad valorem del 15 % a los productos provenientes de Estados Unidos listados en el anexo. Esta suspensión supone un valor anual inferior a los 11,16 millones de dólares autorizados por el árbitro. Véase el documento (International Trade Canada, 2005).

afectados por el *dumping*, las empresas extranjeras terminan por subsidiar a sus competidoras, en detrimento de la competitividad de sus propios productos (Center for Trade Policy Studies, 2004). Esto se ve agravado por el hecho de que el Congreso de los Estados Unidos se opone firmemente a dejar sin efecto la Enmienda, y no parece dispuesto a ceder a corto plazo.

Aunque se trató de una clara victoria para los países víctimas de esta ley proteccionista de Estados Unidos, la resolución de la OMC pone de manifiesto alguna de las deficiencias de esta organización, a saber, las dudas acerca de la eficacia de su sistema de solución de diferencias y de las reales consecuencias de la influencia política de algunos de sus países miembros. Como se ha visto hasta ahora, las de retorsión autorizadas por la OMC no han logrado su objetivo. Estados Unidos no ha modificado aún la norma, y se advierte que los exportadores del país están en condiciones de afrontar los nuevos aranceles adoptados como forma de retorsión. Considerando que cualquier miembro de la OMC tiene el derecho de ignorar las recomendaciones del Órgano de Solución de Diferencias y soportar las medidas de retorsión comercial que sus contrapartes puedan tomar, el sistema multilateral parece ser "vinculante" solo para algunos de sus miembros, mientras que otros aparentan estar "por encima" de este. Este caso, que se suma a una larga lista de victorias en el marco de la OMC en contra de Estados Unidos, puede contribuir a erosionar el apoyo del gobierno y el Congreso de este país a esta organización, para no mencionar las posibles consecuencias para el futuro del sistema comercial mundial. Lo único que se puede afirmar es que esto representa un obstáculo para un mercado mundial justo y equilibrado, un tema objeto de intenso debate en la Ronda de Doha.

J. Diferencia sobre el suministro transfronterizo de servicios de juegos de azar y apuestas

Esta diferencia supuso el enfrentamiento del pequeño estado insular de Antigua y Barbuda con el gigante económico mundial que es Estados Unidos y fue la primera diferencia ante la OMC en referirse al comercio electrónico (OMC, 2004c; 2003b). El Órgano de Apelaciones confirmó la decisión anterior del Grupo Especial contraria a Estados Unidos, que afirmaba que su prohibición del suministro transfronterizo de servicios de juegos de azar y apuestas por Internet no violaba sus obligaciones en el marco de la OMC porque respondía a la protección de la moral pública. La importancia de esta resolución radica en que podría tener amplias consecuencias en las negociaciones de Doha, al establecer una norma en lo que respecta a las concesiones en el campo de los servicios. El caso podría impedir, en último término, que Estados Unidos y el resto de los miembros de la OMC sigan definiendo por sí solos en qué consiste la apertura de mercado en ciertos sectores (*Inside US Trade*, 2004). Cabe notar que Estados Unidos basó su apelación en contra de los juegos de azar y apuestas por Internet en la declaración de que, al momento de firmar el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) no consideró que estos estuvieran comprendidos dentro del comercio internacional de servicios (USTR, 2004).

Antigua y Barbuda inició el procedimiento en contra de Estados Unidos ante la OMC porque este país se negaba a permitir a las empresas del primero que prestaran servicios de juegos de azar y apuestas por Internet a clientes estadounidenses. En el fallo se deja sentado que en la Lista de los Estados Unidos anexa al AGCS de la Ronda Uruguay se permitía el suministro transfronterizo de servicios de juegos de azar y apuestas y que, por ende, el país no tiene derecho a impedirles el acceso a su mercado. Estados Unidos se opuso firmemente a esta decisión, con el argumento de que había empleado una clasificación de servicios modificada, que excluía cualquier compromiso acerca de servicios de juegos de azar y apuestas. En el informe del Grupo Especial de la OMC, que se hizo público el 10 de noviembre del 2004 se rechaza este argumento, sobre la base de que los países miembros no tienen la potestad de alterar los sistemas de clasificación en tal sentido. En enero del 2005, Estados Unidos declaró que apelaría el fallo, sobre la base de que, la ley estadounidense prohíbe el comercio de servicios de juegos de azar y apuestas entre los estados del país. Asimismo, argumentó que la categoría de juegos de azar y apuestas quedaba comprendida dentro de las excepciones del AGCS en materia de servicios deportivos.

El 7 de abril del 2005, el Órgano de Apelación de la OMC se pronunció al respecto. Aunque su fallo no confirmó todas las constataciones y conclusiones del informe del Grupo Especial, sí concordó con este en los siguientes dos temas fundamentales, a saber: i) que

Estados Unidos asumió compromisos específicos sobre el suministro transfronterizo de servicios de juegos de azar y apuestas en el marco del AGCS, y ii) que las leyes actuales que regulan suministro transfronterizo de servicios de juegos de azar y apuestas no son necesarias para proteger la moral pública.

Respecto del primero de estos aspectos, el Órgano de Apelación confirmó la constatación del Grupo Especial de que el compromiso sobre el acceso al mercado de Estados Unidos incluido en el AGCS relativo a "otros servicios de esparcimiento" incluía los servicios de juegos de azar y apuestas. El Órgano también ratificó que las restricciones dispuestas en las tres leyes federales de Estados Unidos relativas a los medios de suministrar servicios de juegos de azar y apuestas impedían al país brindar a los servicios y proveedores de servicios del país del Caribe un trato no menos favorable que el previsto en la Lista de los Estados Unidos del AGCS. Sin embargo, revocó la constatación de que ocho leyes estatales de Estados Unidos eran incompatibles con las obligaciones que corresponden al país en virtud de los compromisos del AGCS.

El otro ámbito de desacuerdo entre los fallos del Grupo Especial y el Órgano de Apelación estuvo vinculado a la moral pública.[41] Se debatía si Estados Unidos puede invocar una excepción a sus obligaciones en el marco del AGCS por razones de moral pública, dado que los juegos de azar y las apuestas, incluso en Internet, están tan extendidos en el país. Se debatía también si, como resulta difícil prohibir el suministro transfronterizo de juegos de azar y apuestas, Estados Unidos y el resto de los países deberían intentar regularlo en vez de prohibirlo. La OMC nunca había emitido un fallo acerca de los requisitos para acogerse a la excepción fundada en la moral pública. Aunque Estados Unidos argumentó que el Grupo Especial no necesitaba entrar en la cuestión de la moral pública, brindó pruebas suficientes de que la prohibición de los juegos de azar y apuestas transfronterizos protege la moral pública y, por ende, se halla exenta de las obligaciones en el marco de la OMC. Al revocar la constatación del Grupo Especial, el Órgano de Apelación concluyó que la única incoherencia con la defensa de Estados Unidos, amparada en la cláusula de moral pública del AGCS, proviene del hecho de que el país no ha demostrado que las prohibiciones incorporadas en las medidas en cuestión se apliquen tanto a los proveedores de servicios de juegos de azar y apuestas nacionales como a los extranjeros. El Órgano fundó su argumento en una ley federal, la Ley de apuestas interestatales sobre carreras de caballos que, aparentemente, permite a los proveedores nacionales suministrar servicios de apuestas a distancia.

El efecto inmediato del fallo es que Estados Unidos puede tener que cambiar sus leyes en materia de juegos de azar y apuestas. La disposición citada permite a los proveedores nacionales el suministro de servicios de apuestas, situación que el Órgano de Apelación juzgó como una discriminación en contra de los proveedores extranjeros. Lo que es más importante, dado que el Órgano de Apelación juzgó que Estados Unidos se había comprometido a permitir los servicios de juegos de azar y apuestas al no excluirlos de manera explícita, todas las normas acerca de apuestas en actividades como casinos, loterías estatales, carreras y máquinas tragamonedas quedan comprendidas en las disposiciones del AGCS. De hecho, cualquier prohibición o restricción local en la materia supondría una discriminación en contra de los proveedores extranjeros.

Estados Unidos comunicó su intención de adecuar las normativas objetadas al fallo. Sin embargo, no llegó a un acuerdo con Antigua y Barbuda respecto del plazo para hacerlo. Por esta razón, este país solicitó al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC que este plazo se determinara por arbitraje, de conformidad con el párrafo 3 c) del artículo 21 del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias (ESD). El "plazo prudencial" fijado expira el 3 de abril del 2006.

K. Boeing y Airbus: fuego cruzado entre grandes

En octubre del 2004, tras amenazas recíprocas, Estados Unidos y la Unión Europea solicitaron la celebración de consultas en la OMC, es decir, la intervención de un árbitro internacional para decidir, en el ámbito multilateral, una prolongada diferencia bilateral. La disputa es consecuencia del hecho de que Airbus

[41] El Órgano de Apelación no concordó con el razonamiento del Grupo Especial según el cual Estados Unidos no pudo brindar las pruebas necesarias de que estas disposiciones estuvieran comprendidas en la defensa correspondiente a la cláusula de moral pública del AGCS en la jurisprudencia de la OMC por no haber entablado consultas con Antigua y Barbuda. Según la opinión del Órgano de Apelación, "entablar consultas con Antigua con vistas a alcanzar una solución negociada (...) no era una alternativa que el Grupo Especial pudiera considerar adecuadamente porque las consultas, por definición, constituyen un proceso cuyos resultados son inciertos y que, por lo tanto, no pueden compararse con las medidas en litigio en este caso".

—controlada por la firma EADS de Francia, Alemania y España y por la británica BAE Systems— arrebató a Boeing el carácter de mayor fabricante mundial de aeronaves comerciales en el 2003, mientras que esta última ha visto reducir su participación en el mercado de un 73% en 1993 a un 48% en el 2005.

Estados Unidos denunció ante la OMC el régimen de subsidios europeo a la empresa Airbus (OMC, 2004d). La asistencia otorgada para el lanzamiento de nuevos modelos sumaría 15.000 millones dólares en la última década y violaría el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT de 1994).[42] Los subsidios constituirían un sistema amplio de asistencia gubernamental que comprende, entre otras medidas, financiación y préstamos para el diseño y desarrollo de aeronaves civiles, donaciones directas de los gobiernos, préstamos bancarios en condiciones preferenciales, y asunción y condonación públicas de deudas (OMC, 2004e).

A su vez, la Unión Europea denunció ante la OMC el régimen de subsidios de Estados Unidos a Boeing, entre otras empresas estadounidenses fabricantes de aeronaves civiles. Esta habría recibido 3.200 millones de dólares en incentivos fiscales en las dos últimas décadas, subvenciones que supuestamente violarían el Acuerdo SMC y el GATT de 1994 (OMC, 2004f). Se sostiene que la asistencia, que proviene de la NASA y el Departamento de Comercio entre otras entidades públicas, supuestamente orientada a la contribución al desarrollo tecnológico y a la seguridad militar, representa en realidad una ayuda financiera que permite a la empresa bajar el precio de sus aviones sin afectar las ganancias y, por lo tanto, obtener mayor participación en el mercado desplazando u obstaculizando las exportaciones de los competidores, en especial de Airbus.[43]

La política de ayuda gubernamental a ambas empresas es de larga data, pero cobró difusión internacional a medida que Boeing fue perdiendo su posición de principal fabricante mundial de aviones comerciales, sobre todo con la construcción del nuevo carguero A350 de Airbus que debería competir con el 787 *Dreamliner*. Estados Unidos sostiene que cada vez que Airbus lanza un nuevo avión varios países europeos financian hasta un 33% de los costos de desarrollo, una ayuda gubernamental sin la cual la empresa no podría poner en el mercado su actual línea de aviones y que socava la competitividad de los nuevos modelos de Boeing.

Este fuego cruzado de acusaciones pone en entredicho la capacidad real de estas empresas para competir en el mercado mundial sin la generosa asistencia estatal. Los demás países miembros de la OMC esperan con expectativa el desarrollo de este caso, que involucra no solo sumas millonarias sino también millares de empleos. Brasil y Canadá, países que crearon un precedente en este tema, lo siguen con particular atención.[44] Tanto Estados Unidos como la Unión Europea pidieron el establecimiento de un Grupo Especial sobre este tema. La OMC se prepara para la labor, uno de sus mayores desafíos, y ha enviado dos comisiones para investigar los subsidios ilegales que ambas economías supuestamente pagan a estos dos grandes fabricantes de aviones. Dadas la complejidad del caso y sus posibles consecuencias políticas y económicas, se proyecta que será una de las disputas más largas de la historia de la OMC. Independientemente de lo anterior, cabe esperar que la organización aproveche la ocasión para concebir alternativas más eficaces de penalización. Cualquiera sea el fallo, la eficacia de la decisión dependerá de su cumplimiento o, en caso contrario, de que las medidas de retorsión disuadan a los países de mantener estas prácticas de competencia desleal. Es sabido que las políticas comerciales de subvenciones estadounidense y europea ya han sufrido derrotas en sectores clave (azúcar, algodón, acero, entre otros). Sin embargo, ello aún no se ha expresado en la modificación de las políticas cuestionadas ante la OMC. La aplicación de medidas de retorsión no parece factible en el caso de Boeing y Airbus, pues los montos involucrados serían tan elevados que significarían una guerra comercial de proporciones sin precedentes, que todos quieren evitar. Se trata pues, de un desafío singular a la eficacia y credibilidad del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC.

---

42 Las empresas Airbus a las que se refiere la solicitud, comprenden Airbus SAS, su predecesora Airbus GIE, y sus empresas afiliadas y las que poseen algún vínculo con ellas, tales como matrices, hermanas y filiales, entre ellas Airbus Deutschland GMBH y Airbus España S.L.

43 Se estima que las subvenciones relacionadas con el desarrollo tecnológico y a la seguridad militar desde 1992 ascienden a 23.000 millones de dólares. Se cuestionan, entre otros tipos de subvenciones, las otorgadas por la NASA para investigación y desarrollo de tecnología de aeronaves y las del Instituto Nacional de Normas y Tecnología (Departamento de Comercio) y créditos fiscales para investigación y experimentación (OMC, 2004g).

44 Brasil y Canadá se acusaron mutuamente de conceder subvenciones a la exportación de sus respectivas empresas de fabricación de aviones, Embraer y Bombardier, que violaban el Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias (OMC, 1997a y 1996b) .

Bibliografía

BNA (s/f), "WTO panel backs Brazil in complaint against U.S. over cotton subsidies", International Trade Reporter [en línea] <http://www.bna.com/itr/arch244.htm>.

Bridges Weekly Trade News Digest (2005), 25 de mayo.

CAFTA-RD (2004), "Tratado de Libre Comercio Centroamérica/República Dominicana" [en línea] <http://www.sice.oas.org/trade/camdrep/indice.asp>.

Center for Trade Policy Studies (2004), "Byrdening relations: U.S. trade policies continue to flout the rules", 13 de enero [en línea] <http://www.freetrade.org/pubs/FTBs/FTB-005.pdf>.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2000), *Istmo Centroamericano: fomento y modernización del sector agroexportador. Los casos del azúcar, el banano y el café* (LC/MEX/L.429), México D.F., Sede subregional de la CEPAL en México, 12 de mayo.

Columbia Journalism Review (2004), "Seeking relief when service jobs move offshore" [en línea] abril <http://www.jrn.columbia.edu>.

Computer World (2004), "Congress to take a swipe at offshore outsourcing", 4 de marzo [en línea] <http://www.openoutsource.com>.

Departamento de Comercio de los Estados Unidos (2004), "Foreign Trade Highlights" [en línea] <www.ita.doc.gov/industry/otea/usfth/tabcon.html>.

Drezner, Daniel W. (2004), "The outsourcing bogeyman," *Foreign Affairs*, vol. 83, mayo.

Economy.com, Inc (2005), sitio oficial [en línea] <http://www.economy.com>.

El Mercurio (2005), "China duplica superávit comercial", Santiago de Chile, 11 de junio.

Financial Times (2005a), "Cafta Countdown", 10 de junio.

—— (2005b), 24 de mayo.

FMI (Fondo Monetario Internacional) (2005), *IMF Survey*, vol. 34, N° 9, 23 de mayo.

Gnuschke, John E., y otros (2004), "Outsourcing production and jobs: costs and benefits," *South Dakota Business Review*, vol. 62, junio.

Inside U.S. Trade (2005a), vol. 23, N° 31, 5 de agosto.

—— (2005b), vol.23, Nº 23, 10 de junio.

—— (2005c), "Central American Industry has yet to accept key textile change", vol. 23, N° 24, 17 de junio.

—— (2004), "Countries eye potential impact of Gambling case", 6 de agosto.

International Trade Canada (2005), "Canada's retaliation notification to the WTO" [en línea] 29 de abril <http://www.dfait-maeci.gc.ca/tna-nac/disp/byrd-lettre-en.asp>.

Krugman, Paul (2005), *The Chinese connection*, Truthout editorial, 20 de mayo.

Kumara, Kranti (2004), "India reacts with dismay to US legislation on outsourcing", 17 de marzo [en línea] <http://www.countercurrents.org/glo-kumara170304.htm>.

Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior (2005), "Direitos *antidumping* e medida de salvaguarda em vigor" [en línea] <http://www.desenvolvimento.gov.br/ arquivo/secex/decom/medidas/emVigor.pdf>.

National Cotton Council of America (2005), "Brazil/cotton WTO dispute. Ruling of the Appellate Body" [en línea] 16 de marzo <http://www.cotton.org>.

Oficina del Censo de los Estados Unidos (s/f), "Report IM 146", *Foreign Trade Statistics*.

Oficina del Representante de Comercio de los Estados Unidos (s/f), sitio oficial [en línea] <http://www.ustr.gov>.

—— (2004a), *Free Trade With Central America. Highlights of the U.S.-Central America Free Trade Agreement*, Washington, D.C., 25 de mayo.

—— (2004b), *Sugar: putting CAFTA into perspective* [en lnea] <http://www.ustr.gov>.

—— (2004c), "Statement from USTR spokesman Richard Mills regarding the WTO Gambling dispute with Antigua and Barbuda", 10 de noviembre.

—— (2004d), "CAFTA briefing book" [en línea] <http://www.ustr.gov>.

OMC (Organización Mundial de Comercio) (2004a), "Estados Unidos. Mantenimiento de la suspensión de obligaciones en la diferencia CE, hormonas (Reclamación de las Comunidades Europeas)" (DS320), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 10 de noviembre.

—— (2004b), *El futuro de la OMC. Una respuesta a los desafíos institucionales del nuevo milenio*, Ginebra, Consejo Consultivo.

—— (2004c), "Estados Unidos: medidas que afectan al suministro transfronterizo de servicios de juegos de azar y apuestas" (WT/DS285/R) [en línea] noviembre <http://www.wto.org/ english/tratop_e/dispu_e/285r_e.pdf>.

—— (2004d), "Comunidades Europeas y determinados Estados miembros. Medidas que afectan al comercio de grandes aeronaves civiles (Reclamación de los Estados Unidos)" (DS316), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 12 de octubre.

—— (2004e), *European Communities and certain member states. Measures affecting trade in large civil aircraft* (WT/DS316/1), 12 de octubre.

—— (2004f), "Estados Unidos. Medidas que afectan al comercio de grandes aeronaves civiles (Reclamación de las Comunidades Europeas)" (DS317), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 12 de octubre.

—— (2004g), *United States. Measures affecting trade in large civil aircraft* (WT/DS317/1), 12 de octubre.

—— (2004h), "Agriculture negotiations" [en línea] <http://www.wto.org/english/tratop_e/ agric_e/negs_bkgrnd13_peace_e.htm>.

—— (2003a), "Comunidades Europeas. Subvenciones a la exportación de azúcar (Reclamacin de Tailandia)"

(DS283), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 20 de marzo.
—— (2003b), "Estados Unidos. Medidas que afectan al suministro transfronterizo de servicios de juegos de azar y apuestas (Reclamación de Antigua y Barbuda)" (DS285), Ginebra, Órgano de Solucin de Diferencias (OSD), 27 de marzo.
—— (2002a), "Comunidades Europeas. Subvenciones a la exportación de azúcar (Reclamación de Australia)" (DS265), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 1° de octubre.
—— (2002b), "Comunidades Europeas. Subvenciones a la exportación de azúcar (Reclamacin del Brasil)" (DS266), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 1° de octubre.
—— (2002c), "Estados Unidos. Subvenciones al algodón americano (upland) (Reclamación del Brasil)" (DS267), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 3 de octubre.
—— (2002d), "Estados Unidos. Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero (Reclamación de las Comunidades Europeas)" (DS248), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 13 de marzo.
—— (2002e), "Comunidades Europeas. Medidas de salvaguardia provisionales sobre las importaciones de determinados productos de acero (Reclamación de los Estados Unidos)" (DS260), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 5 de junio.
—— (2002f), "Australia's oral statement to the second hearing of the panel" [en línea] 12 de marzo <http://www.dfat.gov.au/trade/negotiations/disputes/217_australia_second_hearing.html>.
—— (2001a), "Comunidades Europeas. Acuerdo de asociación ACP-CE" (WT/MIN(01)/15), 14 de noviembre.
—— (2001b), "Estados Unidos. Ley de compensación por continuación del dumping o mantenimiento de las subvenciones de 2000 (Reclamación de Australia, el Brasil, Chile, las Comunidades Europeas, la India, Indonesia, el Japón, Corea y Tailandia)" (DS217), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 9 de enero.
—— (2001c), "Estados Unidos. Ley de compensación por continuación del dumping o mantenimiento de las subvenciones de 2000 (Reclamación del Canadá y México)" (DS234), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 1° de junio.
—— (1999), "Comunidades Europeas. Régimen para la importación, venta y distribución de bananos (Reclamantes: Guatemala, Honduras, México, Panamá, Estados Unidos)" (DS158), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 20 de enero.
—— (1997a), "Canad. Medidas que afectan a la exportación de aeronaves civiles (ver también asunto N° 46) (Reclamación del Brasil)" (DS70 y DS71), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 14 de marzo.
—— (1997b), "Comunidades Europeas. Régimen de la importación, venta y distribución de plátanos (Reclamante: Panam)" (DS105), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 24 de octubre.
—— (1996a), "Comunidades Europeas. Medidas que afectan a la carne y los productos cárnicos (hormonas) (Reclamación de los Estados Unidos)" (DS26), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 31 de enero.
—— (1996b), "Brasil. Programa de financiación de las exportaciones para aeronaves (Reclamación del Canad)" (DS46), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 21 de junio.
—— (1996c), "Comunidades Europeas. Rgimen de la importación, venta y distribución de bananos (Reclamantes: Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Estados Unidos)" (DS27), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 5 de febrero.
—— (1995), Comunidades Europeas. Régimen de la importación, venta y distribución de plátanos (Reclamantes: Guatemala, Honduras, Mxico, Estados Unidos) (DS16), Ginebra, Órgano de Solución de Diferencias (OSD), 28 de septiembre.
The Economist (2005), 20 de mayo.
The New York Times (2005), 4 de abril.
The Wall Street Journal (2005), "China's trade surplus in May increased more than expected", 10 de junio.
UITA (Unión Internacional de los Trabajadores de la Alimentación, Agrcolas, Hoteles, Restaurantes, Tabaco y Afines) (2005), sitio oficial [en línea] <http://www.rel-uita.org>.
Unión Europea (2004), comunicado de prensa, 14 de julio.
—— (2003), "WTO Appellate Body condemns the Byrd Amendment", 16 de enero [en línea] <http://www.eurunion.org/news/press/2003/2003003.htm>.
US-China Economic and Security Review Commission (2005), *The China currency exchange rate problem: facts and policy options*, 9 de mayo.
Washington Trade Daily (2004), "WTO releases cotton panel report", vol. 13, N° 181, 9 de septiembre.

Capítulo V

Aspectos estratégicos de la relación entre China y América Latina y el Caribe

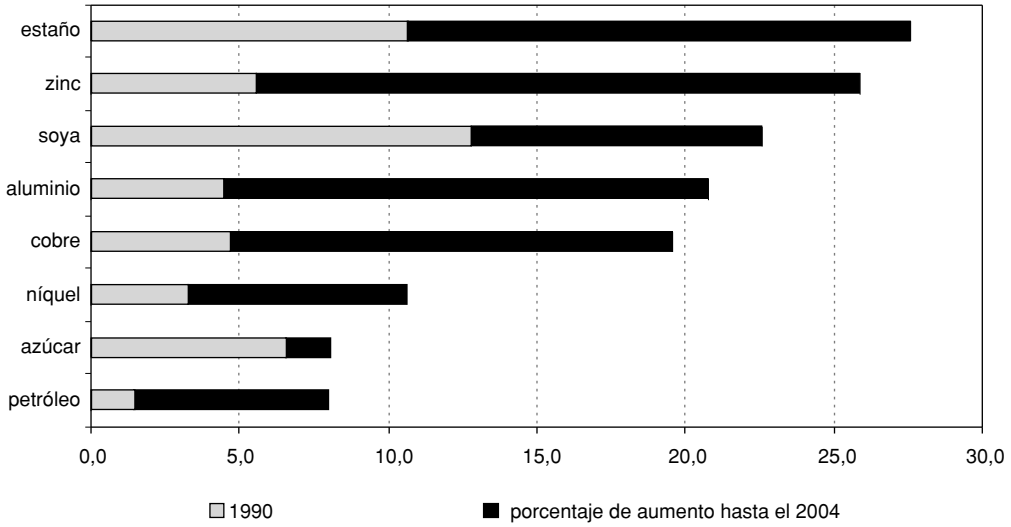
A. China en la economía mundial

En los últimos años, China ha aumentado de manera considerable su peso en la economía mundial en diversas magnitudes, en especial producción, comercio internacional e inversión extranjera directa. En términos del producto interno bruto (PIB), medido a precios corrientes, China es la sexta economía más grande del mundo, después de Estados Unidos, Alemania, Japón, Reino Unido y Francia. Si sigue creciendo a un ritmo superior al 8%, en dos años más podría ocupar el cuarto lugar. Si la medición del PIB se hace en moneda de paridad del poder adquisitivo, aparece como la segunda economía mundial después de Estados Unidos.

Cuando se analizan los datos de comercio de China, se observa que la tasa de crecimiento tanto de las exportaciones como de las importaciones supera los promedios mundiales y su participación en los intercambios comerciales mundiales pasó del 0,6% en 1977 a cerca del 6,5% en el 2004. Antes que el país apostara por una reforma económica de apertura al libre mercado, en 1978, había 30 países que lo superaban en intercambios comerciales. Al cabo de 26 años, China ocupa el tercer lugar, únicamente aventajada por Estados Unidos y Alemania. Este crecimiento se aceleró entre el 2000 y el 2004, período en que China creció cerca de 2,7 veces más que el promedio mundial, agregando aproximadamente 373.000 millones de dólares a sus exportaciones corrientes. Por otro lado, la enorme influencia de su mercado como comprador de las exportaciones del resto de mundo también ha contribuido al mayor dinamismo del comercio mundial.

En el 2004 China ya era el principal consumidor mundial de cobre, estaño, zinc, platino, acero y mineral de hierro, y el segundo consumidor de aluminio, petróleo, plomo y soya, y ocupa el tercer lugar como consumidor de níquel, y el cuarto de oro. En la mayoría de estos productos, la participación en el consumo mundial es de poco más del 20%, habiéndose duplicado con creces entre 1990 y 2004 (véase el gráfico V.1). En algunos casos, el fuerte impulso de sus importaciones modificó la tendencia de los precios internacionales, como en el caso del mineral de hierro, el oro, el petróleo y la soya. La continua expansión de las manufacturas, que

Gráfico V.1
CHINA: PROPORCIÓN DE CONSUMO INTERNO EN EL CONSUMO MUNDIAL DE ALGUNOS PRODUCTOS, 1990 Y 2004
(En porcentajes del consumo mundial por producto)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de *World Bureau of Metal Statistics* (WBMS), The Economist Intelligence Unit y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

representan un 55% de la producción total, ha sido el principal detonante de este proceso (Oficina Nacional de Estadísticas de China, 2004).

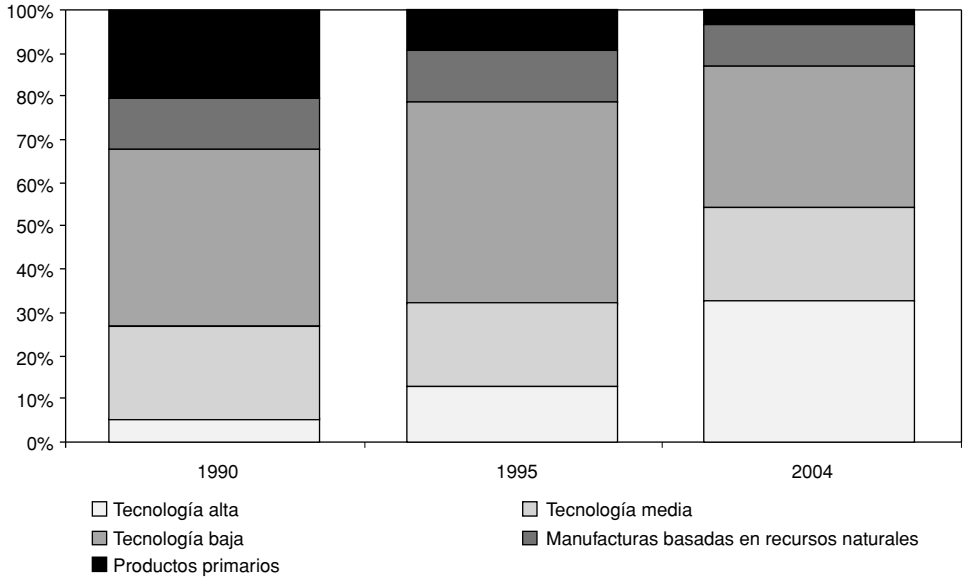
Por el contrario, en aquellos casos en que la producción local excede al consumo interno, la avalancha de exportaciones chinas está abaratando los precios en los mercados internacionales, como en el caso del acero, el zinc, el estaño, los juguetes, los textiles y las confecciones e inclusive productos de la industria electrónica.

Dadas estas condiciones, China se ha erigido como una pieza clave de los equilibrios macroeconómicos globales, así como también un referente importante en las estrategias de producción de las principales empresas transnacionales del mundo. Actualmente 400 de las 500 empresas que lideran la clasificación mundial de la revista *Fortune* ya están ubicadas en China, y no únicamente por su atractivo mercado de 1.300 millones de consumidores, sino porque las reformas económicas y el compromiso de las autoridades chinas de transformar el país en una economía de mercado están acompañados de metas ambiciosas de mediano y largo plazo, con las que proyectan convertirla en una potencia industrial para el 2010 y una potencia tecnológica para el 2015. Como parte de la estrategia de atracción de IED, las autoridades dirigen las inversiones hacia aquellos sectores con mayor impacto en el crecimiento económico, sobre todo en la industria orientada hacia la exportación y la generación de valor agregado local. El resultado de esa estrategia puede apreciarse en la enorme participación de las filiales de empresas transnacionales en las exportaciones totales chinas, actualmente cercana al 50% (UNCTAD, 2005). Una característica saliente de este proceso es que entre 1990 y 2004 las exportaciones con mayor contenido tecnológico aumentaron proporcionalmente más que las del resto de los sectores, con una disminución considerable de las exportaciones de productos primarios (véase el gráfico V.2).

Los principales socios comerciales de China son los países vecinos de Asia y el Pacífico, especialmente Japón y los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN). Este grupo de países provee a China del 56% de sus importaciones y es el destino del 45% de sus exportaciones totales, de gran concentración de productos manufacturados, que constituyen el 95% de los intercambios (véanse el gráfico V.3 y el cuadro V.1). Con estos países —sobre todo República de Corea y Japón—, el intercambio global es deficitario debido a que son la principal fuente de bienes de capital e insumos intermedios para su producción manufacturera, que luego se exporta al resto de los socios comerciales, en particular Estados Unidos y la Unión Europea, con los que mantiene invariablemente los mayores superávit comerciales en manufacturas con tecnología baja y alta, y en menor medida en productos de tecnología media. El resto de los países en desarrollo, fundamentalmente de América Latina, África y el Medio Oriente, mantienen un intercambio comercial complementario y con un alto componente de productos primarios y manufacturas

Gráfico V.2

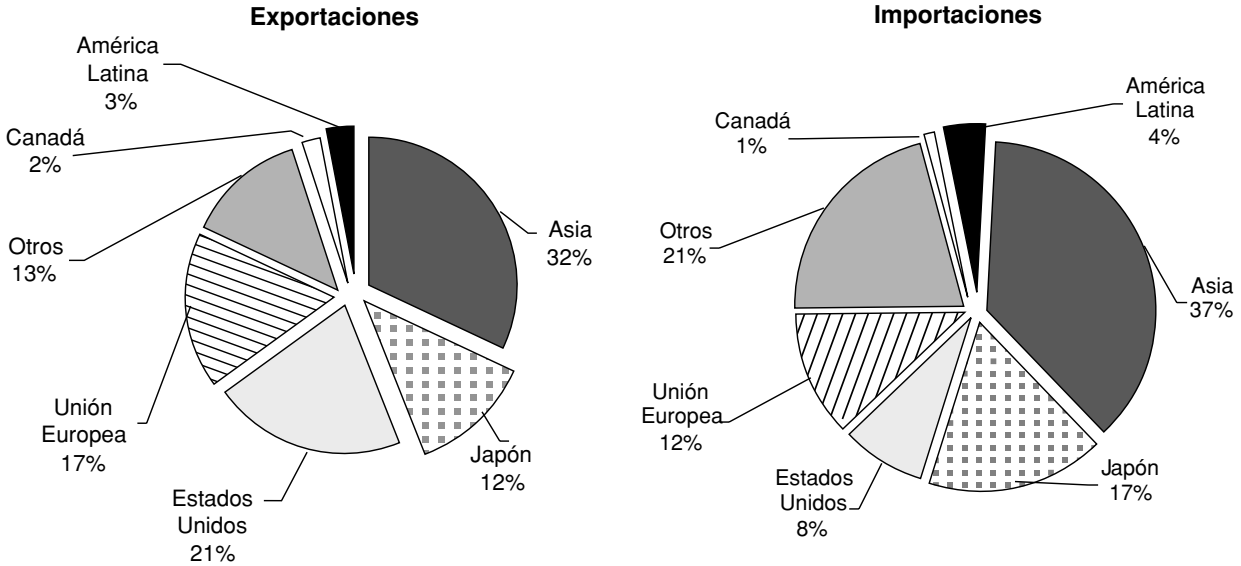
CHINA: EVOLUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN DE LAS EXPORTACIONES, SEGÚN GRADO DE INTENSIDAD TECNOLÓGICA, 1990, 1995 Y 2004



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

Gráfico V.3

CHINA: COMPOSICIÓN DE SU COMERCIO EXTERIOR, SEGÚN DESTINO Y ORIGEN, 2004



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

Cuadro V.1
CHINA: MATRIZ DE COMERCIO EXTERIOR Y COMPOSICIÓN DEL DÉFICIT/SUPERÁVIT, SEGÚN GRADO DE INTENSIDAD TECNOLÓGICA DE LOS INTERCAMBIOS, 2004
(En millones de dólares corrientes)

Comercio / Países				Desglose del balance comercial según intensidad tecnológica					
					Manufacturas				
	Exportaciones totales	Importaciones totales	Balance comercial	Productos primarios	Basadas en recursos naturales	Tecnología baja	Tecnología media	Tecnología alta	Otros
Asia[a]	262 750	306 067	-43 317	-1 699	-8 648	44 307	-42 226	-35 411	360
Japón	73 509	94 327	-20 818	5 231	502	14 996	-27 084	-14 414	-49
Estados Unidos	125 149	44 748	80 401	-6 248	82	45 059	13 038	28 371	99
Canadá	13 278	3 405	9 873	-341	-300	6 400	1 342	2 680	92
Unión Europea	99 929	68 216	31 713	1 073	-180	23 917	-13 929	20 838	-6
América Latina	17 947	21 667	-3 720	-10 969	-3 404	5 529	3 331	1 793	0
Otros	74 272	117 126	-42 854	-42 717	-5 973	21 637	2 259	-17 645	-415
Mundo	593 325	561 229	32 096	-60 901	-18 423	146 849	-36 185	626	130

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales obtenidas de la Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).
[a] Incluye Japón.

basadas en recursos naturales (véase el cuadro V.1). De hecho, son los principales proveedores de cobre, mineral de hierro, soya, petróleo, harina de pescado, azúcar y otros productos, como se analizará con mayor detalle en la tercera sección de este capítulo. En el caso de América Latina, solo entre el 2003 y el 2004, el déficit de China pasó de 6.370 millones a 10.969 millones de dólares.

Es tal la fuerza de las convicciones y planificación de las autoridades que han capitalizado sus ventajas comparativas a escala regional —el peso de su mercado interno y la mano de obra barata que la hace atractiva para realizar etapas finales de transformación de productos de potencial exportación al mercado mundial—, para atraer continuos flujos de inversión directa desde Estados Unidos, Hong Kong (región administrativa especial de China), la provincia china de Taiwán, Reino Unido, República de Corea y Singapur, entre otros. De dichos ingresos, entre el 30% y el 35% se realizan por la vía de alianzas de tipo empresas conjuntas, ya sea mediante la constitución de empresas nuevas o la suscripción de contratos conjuntos (US-China Business Council, 2005) o con reinversiones de capitales chinos redireccionados a través de Hong Kong u otros paraísos fiscales como las Islas Vírgenes.

En el 2004, la IED en China fue de 60.600 millones de dólares, un 26% del total recibido por los países en desarrollo y un 11% de los flujos mundiales de IED, superando a los Estados Unidos (Ministerio de Comercio Chino, 2005b). Dentro de la composición del acervo de IED, que en el 2004 llegó a los 570.000 millones de dólares, aproximadamente el 71% está constituido por inversiones en el sector manufacturero y un 21% en servicios (UNCTAD, 2004; Prasad y Wei, 2005).[1]

Aunque China ha sido un importante receptor neto de IED en las dos décadas pasadas, últimamente está realizando inversiones en el exterior, al punto de ser el sexto país de origen de flujos de IED entre los países en desarrollo, y las autoridades chinas están haciendo esfuerzos para impulsar a sus empresas y nacionales a colocar inversiones estratégicas en el resto del mundo. Esta percepción es compartida también por los organismos de promoción de inversiones a lo largo del mundo, que ven a China como una fuente importante de IED en el período 2004-2007. De hecho, algunos de estos organismos de países desarrollados como Dinamarca, Reino Unido y Suecia ya tienen oficinas en China, y más de 10 países la consideran su mayor inversor extranjero.[2] En un estudio reciente de la UNCTAD, basado en encuestas a los principales organismos de promoción de inversiones, se determinó que, en relación con los cinco mayores países inversores, en el 2003 China superó por primera vez a Japón y ocupó el cuarto lugar, después de Estados Unidos, Reino Unido y Francia.

[1] En el sector manufacturero se destacan las inversiones en electrónica y equipos de telecomunicaciones.
[2] Japón, Reino Unido, Singapur y Suecia, entre otros, ya han fundado instituciones de fomento para atraer fondos de China.

La combinación de experiencias exitosas en la creación de capacidad exportadora, junto con el aumento de la producción interna, el desarrollo creciente de sectores relacionados con la manufactura y los excedentes comerciales acumulados, permiten a las empresas chinas realizar inversiones en el exterior en sectores estratégicos, especialmente en actividades relacionadas con la tecnología y el conocimiento. Siguiendo la experiencia de empresas coreanas, las empresas chinas están realizando inversiones mediante fusiones y adquisiciones de empresas tecnológicas bien posicionadas por sus conocimientos y buena reputación en la marca de productos ya establecidos, además de inversiones nuevas en centros de investigación y desarrollo en ubicaciones estratégicas, con lo cual algunas empresas han podido aumentar su prestigio y lograr una mayor penetración en nuevos mercados.[3] Es el caso de la notable expansión de negocios alcanzada por Huawei y ZTE Corporation en telefonía móvil y telecomunicaciones. Otros ejemplos son la alianza entre Lenovo Group e IBM, así como la fusión entre la empresa china de televisores TCL Corp. y la empresa francesa operadora de DVD Thomson y la alianza entre Huawei Technologies y Siemens, NEC, Matsushita e Infineon. En ambos casos, las empresas chinas ganan reputación, ya que la marca IBM es reconocida, así como Thomson en Europa y RCA en Estados Unidos (véase el cuadro V.2).

Cuadro V.2
CHINA: PRINCIPALES ESTRATEGIAS DE INVERSIONES CHINAS EN EL EXTERIOR, 2000-2005

Apertura de nuevos mercados	Inversiones que buscan mejorar la eficiencia y su reputación mundial (tecnologías, investigación y desarrollo y marcas)
• Shanghai Haixing Group (empresa china de logística) adquirió Glenoit Corp-Specialty Fabrics de Estados Unidos en 25 millones de dólares (2002) • Shanghai Electric Group adquirió Akiyama Publishing Machinery Company de Japón (2002) • D'Long International Strategic Investment Group of Xinjiang adquirió el programa de fabricación aeroespacial alemana de Jets Fairchild Dornier 728, con la intención de relanzarlo en el 2006 (2003). El programa se suspendió por la quiebra de la empresa. • ZTE Corporation compró una red de telefonía móvil a Nepal Telecom por 3,9 millones de dólares (2005) • China Telecom negocia la compra de un operador de telefonía celular en Indonesia (Excelcomindo) • Huawei alcanza alianza estratégica con Etisalat, empresa de Emiratos Árabes Unidos (2005) • Huawei gana una licitación para construir línea de transmisión DWDM en Pakistán. Además obtiene contratos similares en Bulgaria, Turquía y Rumania (2005) • Huawei extenderá redes de línea de suscriptor digital asíncrona (ADSL) en Atenas (Grecia) (2005) • China Mobil suscribe un acuerdo con MTV para entregar música en los teléfonos celulares • Huawei estudia alianzas estratégicas con British Telecom y Telefónica España, con quienes sucribiría acuerdos estratégicos (2005) • ZTE Corporation en está desarrollando una red digital para Nordisk Mobiltelefon AB en Noruega (2005) • ZTE Corporation suscribió un contrato como proveedor de equipos de telecomunicaciones con Mongolia Telecom (2005) • ZTE Corporation suscribe una alianza con Ericsson para desarrollar un centro de investigación y desarrollo en Nanking (2005) • Huawei alcanza acuerdo con Calafate (CoTeCal) en Argentina y se transforma en proveedor de telefonía (2005)	• Huawei Technologies y ZTE Corporation abrieron centros de investigación y desarrollo en Suecia (2003-2004) • Haier, productora de línea blanca, realizó inversiones en un centro de investigación y desarrollo en Alemania y en otro de diseño en Boston (Estados Unidos) (2003-2004) • Guangdong Glanz Group Co. (manufacturas) estableció un centro de investigación y desarrollo en Seattle (Estados Unidos) (2003-2004) • Konka Electronics abrió un centro de investigación y desarrollo en Silicon Valley (Estados Unidos) (2003-2004) • Ocho empresas chinas conformaron alianzas estratégicas en investigaciones de biotecnología con empresas danesas (a partir del 2002) • Lenovo Group Ltd. estableció una alianza con IBM para acceder al prestigio de la marca y expandir sus productos a nuevos mercados • TCL adquirió Schneider Electronic de Alemania (8 millones de dólares) (2002) • Huayi Group adquirió Moltech Power System de Estados Unidos (20 millones de dólares) (2002) • TCL, fabricante de televisores (China) y Thomson, operadora de DVD (Francia), crearon una empresa conjunta conocida como TCL-Thomson Electronics. TCL mantiene un 67% del paquete accionario (2003) • BOE Technology adquirió Hynix Semiconductors, empresa productora de pantallas planas de República de Corea (380 millones de dólares) (2002) • BOE Technology adquirió un 26,4% de TPV, productor de monitores (135 millones de dólares) (2003) • Huawei Technologies forma una empresa conjunta con Siemens, NEC, Matsushita e Infineon (2004) • China Telecom suscribió un acuerdo con NEC para crear un anillo submarino óptico en el Norte de Asia (2005) • Empresa aeronaútica china emprende alianza con Embraer de Brasil, para producir aviones (2005)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *World Investment Report 2004: The Shift towards Services*, octubre del 2004; "China: an emerging FDI outward investor", *E-Brief* [en línea] <http://www.unctad.org/sections/dite_fdistat/docs/china_ebrief_en.pdf> [4 de diciembre del 2003]; *People`s DailyOnline* (2005) [en línea] <http://english.people.com.cn>; *China Today. Com* (s/f) <http://chinatoday.com>; *World IT Report* (s/f) [en línea] <http://www.worldlitreport.com> y TELCO Flash.

[3] Algunas empresas chinas están gastando gran parte de sus presupuestos en investigación y desarrollo. En algunos casos, esta proporción supera el umbral del 5%, considerado media internacional (Hoovers, 2005).

Una estrategia complementaria a la apertura comercial china es hacer inversiones como parte de una política comercial de servir a nuevos mercados a través de la producción local, sobre todo en aquellas industrias en que la demanda china ya está cubierta y hay un exceso de capacidad productiva. Es el caso de las industrias de maquinarias y equipo electrónico. En el cuadro V.2 figuran algunos casos de este tipo de inversiones, entre las que se incluyen las emprendidas por Konka Electronics, Skyworth y Changhong Electronic Groups, Guandong Media Group y otras.

Además, las autoridades chinas están privilegiando inversiones extranjeras en lugares que garanticen el acceso a los recursos naturales y las materias primas necesarias para mantener la estrategia y el desarrollo productivo, especialmente en petróleo, gas natural, mineral de hierro, oro y cobre (véase el cuadro V.3). Las principales empresas petroleras chinas Sinopec Corp., Petrochina y China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) han realizado inversiones en aproximadamente 14 países, con mayor celeridad en los últimos años.[4]

Últimamente, CNOOC hizo una oferta de compra de la petrolera Unocal, de propiedad de capitales de Estados Unidos, por un monto de 18.500 millones de dólares, cifra muy superior a la oferta realizada por Chevron Corp. (16.600 millones de dólares), que prácticamente estaba lista para ser aceptada por el directorio de Unocal (*New York Times*, 2005, Pkacik, 2005). El principal objetivo de esta oferta es ampliar sus propias fuentes de energía hidrocarburífera, ya que Unocal es la novena compañía más grande de los Estados Unidos, que controla reservas petroleras y posee activos en Tailandia, Indonesia, Myanmar, Vietnam y Azerbaiyán. Además posee diez plataformas en Canadá y realiza actividades de exploración en México. En los Estados Unidos hay oposición a que se materialice la compra y algunos congresistas han solicitado una investigación para analizar el impacto que esta tendría, sobre todo porque el 70% de CNOOC está en manos del gobierno chino, por lo que se trataría de una compra realizada por China en su calidad de Estado, y no por sus empresarios.[5] Empresarios de Chevron afirmaron que la oferta de CNOOC estaría subsidiada en al menos un 15% por el Estado Chino, por lo que solicitaron se lleve el caso a la Organización Mundial del Comercio (*Diario el Mundo*, 10 de julio de 2005). Este tema ha concitado muchas suspicacias, en especial porque la adquisición daría a China una gran influencia en el control de grandes reservas de gas natural y petróleo en Asia Central y el Mar Caspio (actualmente Unocal explota unos 159.000 millones de barriles de petróleo y 1.500 millones de pies cúbicos de gas natural por día). El 10 de agosto del 2005, la junta de accionistas de Unocal decidió aceptar la oferta original de Chevron, una vez que CNOOC retiró su oferta de compra. Se espera que, en los próximos meses, esta empresa busque expandirse o aliarse con otras empresas petroleras y gasíferas con reservas comprobadas. No obstante, China tendrá que analizar y solucionar en primer lugar los posibles problemas políticos y las sensibilidades propias del sector (*Financial Times*, 4 de agosto del 2005).

A mediados del 2004, los Ministerios de Comercio y Relaciones Exteriores de China publicaron conjuntamente un catálogo de ramas industriales recomendables para las inversiones chinas en el exterior. En dicho documento se incluyeron 67 países y regiones recomendados por el gobierno como destino para las inversiones de las empresas chinas. Asimismo, las autoridades destacaron que alrededor de 7.000 empresas chinas ya han colocado capitales en más de 160 países y regiones. A este interés nacional por incentivar la salida de capitales locales se suman los esfuerzos de las administraciones provinciales, como Guangdong y Shanghai, que han aprobado incentivos de tipo fiscal para promover la exportación de capitales, políticas que se agregan al anuncio de otorgar préstamos con intereses bajos a empresas productivas con mucha inversión en el exterior, garantizando además la importación de sus productos. Como principales destinos de la inversión directa china se destacan Hong Kong (región administrativa especial de China) (46,8%) y Macao (13,8%). Durante el primer trimestre del 2005, las inversiones chinas siguieron aumentando, preferentemente las destinadas a Asia, sobre todo Hong Kong (región administrativa especial de China), Japón, provincia china de Taiwán y Singapur.

La economía china, que en el 2004 creció un 9,5%, continuará creciendo a tasas altas. El Banco Asiático de Desarrollo (ADB 2005) estimó que en el 2005 su crecimiento sería de un 8,5%, con lo que su influencia en la economía mundial seguirá siendo sobresaliente y determinante, por sus elevados niveles de consumo. Asimismo, gracias a los mayores avances en su apertura comercial, debido al mayor cumplimiento de sus compromisos con la OMC, su nivel de importaciones

[4] Entre los países que han recibido inversiones petroleras se destacan Indonesia, Kazajstán, Myanmar, Sudán y Yemen.

[5] Véase, entre otras, algunas reacciones en el Congreso (Cámara de diputados de Estados Unidos, 2005a y 2005b; *The Wall Street Journal*, 2005).

Cuadro V.3
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA: ALIANZAS Y COOPERACIÓN EN SECTORES RELACIONADOS CON LA BÚSQUEDA DE MATERIAS PRIMAS (OPERACIONES SELECCIONADAS), 2000-2005
(En millones de dólares)

Empresas chinas	Empresas extranjeras	Tipo	Sector	País/región	Porcentaje adquirido/ descripción del proyecto	Monto
Huaguang Forest Co. Ltd. (2002)	Rayonier Inc.	fusiones y adquisiciones	Forestal	Nueva Zelandia	100%	7,7
China Petroleum & Chemical Corporation (2002)	...	...	Petróleo	África septentrional	75%	394,0
Petro China Co. Ltd. (2002)	Devon Energy Indonesian Oil	fusiones y adquisiciones	Petróleo	Indonesia	100%	262,0
Baosteel (2002)	Rio Tinto`s Hamersley Iron Unit	Alianza	Hierro Oro	Australia	46%	30,0
CNODC y CNPC (2002)	Salyan Oil Ltd.	fusiones y adquisiciones	Petróleo	Azerbaiyán	30%	52,0
China National Offshore Oil Company Ltd (CNOOC) (2002)	Repsol-YPF SA	fusiones y adquisiciones	Petróleo	Indonesia	100%	585,0
CNOOC (2002)	Tangguh Gas Fields (subsidiaria de BP)	fusiones y adquisiciones	Gas	Indonesia	12,5%	275,0
China National Chemical Import and Export Corporation (2002)	Atlantis Subsidiary	fusiones y adquisiciones	Servicios petroleros	Noruega	...	105,0
China Minmetals Nonferrous Metals Co. (2004)	Noranda (Yacimientos Doña Inés de Collahuasi y Loma Bayas)	fusiones y adquisiciones	Cobre	Canadá y Chile	...	5 000,0
China International Trust & Investment Corp (CITIC)	Friedland's Ivanhoe	Alianza	Cobre y oro	Mongolia y Myanmar	Explotación conjunta de minas de cobre	...
China Minmetals Nonferrous Metals Co. (2005)	CODELCO	Alianza	Cobre	Chile	Convenio de inversión y abastecimiento de cobre	2 000,0
Gobierno Chino (2004) (CNOOC)	...	Crédito	Petróleo y gas	Venezuela (Rep. Bolivariana de)	Exploración y desarrollo de reservas de gas y crudo	400,0
China Huaneng Power (HP)	BJP Billiton	Alianza	Carbón	Australia	Alianza para renegociar precios	...
Baoshan Iron and Steel (2004)	Nippon Steel	Alianza	Acero	China	...	...
Baoshan Iron and Steel (2004)	Compañía Vale do Rio Doce	Alianza	Acero	Brasil	Construcción de una nueva planta	1 400,0
China Petroleum Chemical Corp.	Atlantis Holding Norway	fusiones y adquisiciones	Petróleo	Noruega	…	215,0
Yanguang Group (2005)	Vale do Rio Doce / Itochu Corporation	Alianza	Carbón mineral	Brasil	Empresa nueva	...
Jilin Kichkel Industrial Group (2004)	Canada's INCO /	Alianza	Níquel	China y Australia	Empresa conjunta para exploración del mineral	...
Sinopec (2004)	Petrobras	Alianza	Petróleo	Brasil, China y otros	Explotación de petróleo en varios países	…
Gobierno chino (2004-206)	...	Préstamos	Infraestructura	Brasil	Un gasoducto y corredor de exportación	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), "China: an emerging FDI outward investor", *E-brief*, 2003; John J. Tkacik Jr., "China & UNOCAL", *Pittsburgh Tribune Review*, 3 de julio del 2005 y *The New York Times*, "China's costly quest for energy control", 27 de junio del 2005.

continuará siendo elevado y se empinará sobre los dos dígitos. El Banco Asiático de Desarrollo proyecta un alza de las importaciones del orden del 16%, que representa un continuado impacto positivo sobre los niveles de precios de algunos productos básicos (petróleo, cobre, harina de pescado, mineral de hierro, soya, etc.) y favorece a los países de América Latina y el Caribe, especialmente los de América del Sur, con los que China tiene una mayor complementariedad productiva, como se señalará en la cuarta sección de este capítulo.

1. Crecimiento del comercio de América Latina y el Caribe con China

En la presente década China ha aumentado su presencia en el comercio latinoamericano y ha pasado a representar casi el 3% y el 5% de las exportaciones e importaciones totales de la región en el 2003, respectivamente. Entre los principales mercados de destinos asiáticos, China se ha transformado en un destacado socio comercial, responsabilizándose de cerca del 38% de las exportaciones y el 31% de las importaciones hacia y desde esta región en el 2003, respectivamente. Es decir, el comercio birregional entre América Latina y el Caribe y Asia y el Pacífico se caracteriza cada vez más por la creciente importancia de China. Hasta hace poco Japón era el principal cliente de la región, pero actualmente ha sido desplazado por China (véase el cuadro V.4), que se destaca tanto por su posición como principal comprador de productos latinoamericanos en Asia como por el dinamismo que ha adquirido su comercio con la región.

En la presente década el crecimiento de las importaciones chinas desde América Latina y el Caribe ha sido impresionante; en 1990 estas alcanzaban los 1.500 millones de dólares y en 1995 casi se duplicaron, al ascender a los 2.966 millones de dólares. Después de un estancamiento en el período comprendido entre 1995 y 1999, se registró un crecimiento acelerado, con lo cual las importaciones chinas desde la región se elevaron a casi 5.400 millones de dólares en el 2000 y 21.668 millones de dólares en el 2004 (véase el gráfico V.4), con una tasa anual de crecimiento del 42% entre el 2000 y el 2004, muy por encima de las tasas de expansión de las importaciones chinas desde el mundo (26%).

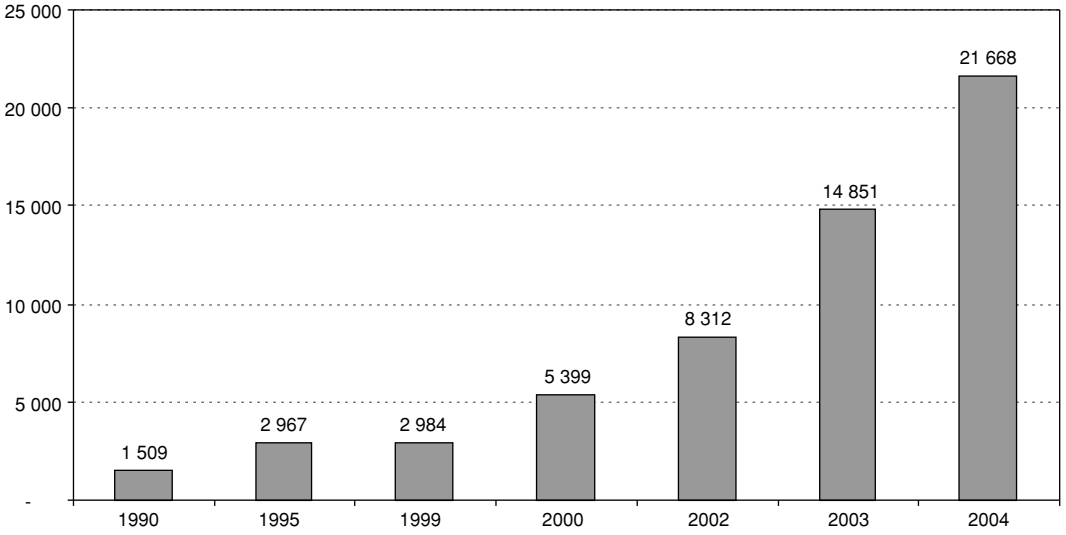
Hoy en día, China tiene una importancia comercial primordial para un gran número de países de la región (véase el cuadro V.5). En el caso de Chile, por ejemplo, el país asiático absorbe un poco más del 10% de sus exportaciones, en comparación con menos del 1% quince años atrás. Una situación similar se observa en otros países como Argentina, Perú y Brasil. Para este último, China se transformó en el tercer socio comercial, después de Estados Unidos y Argentina. En el caso de Chile, China compite con Japón como el segundo mayor socio comercial. Aunque sea de nivel muy reducido, la importancia comercial china ha aumentado de manera significativa para México, República Bolivariana de Venezuela y Costa Rica recientemente.

Cuadro V.4
PARTICIPACIÓN DE ASIA Y EL PACÍFICO EN EL COMERCIO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE [a]
(En porcentajes)

	Exportaciones de América Latina y el Caribe		Importaciones de América Latina y el Caribe	
	1999	2003	1999	2003
Asia y el Pacífico	5,8 (100)	7,6 (100)	11,6 (100)	16,6 (100)
China	0,7 (12,7)	2,9 (37,6)	1,9 (16,2)	5,1 (30,6)
Japón	2,4 (41,8)	1,8 (23,2)	4,2 (36,6)	4,4 (26,2)
República de Corea	0,7 (12,5)	0,9 (12,1)	2,0 (16,9)	2,2 (13,5)

Fuente: Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).
[a] Entre paréntesis la participación en el total exportado a Asia y el Pacífico e importado desde esa región.

Gráfico V.4
IMPORTACIONES CHINAS DESDE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1990-2004
(En millones de dólares)



Fuente: Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

Cuadro V.5
PAÍSES SELECCIONADOS DE AMÉRICA LATINA (13): CHINA COMO MERCADO DE DESTINO DE LAS EXPORTACIONES TOTALES, ALREDEDOR DE 1990 Y 2004
(Porcentajes)

	Posición entre los principales socios comerciales		Proporción de las exportaciones totales (porcentajes)	
Países	1990	2004	1990	2004
Chile	30	3	0,40	10,4
Perú	16	2	1,70	10,2
Cuba	5	4	4,30	8,2
Argentina	14	4	2,00	7,7
Brasil	18	4	1,20	5,6
Uruguay	8	6	3,90	3,8
Paraguay	46	7	0,00	2,7
Costa Rica	32 [a]	10	0,19 [a]	2,6
Bolivia	52 [a]	15	0,00 [a]	1,0
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	51	14	0,00	0,8
Colombia	60	21	0,03	0,8
Ecuador	81	19	0,00	0,7
México	27	15	0,30	0,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales obtenidas de la Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE), Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), Fondo Monetario Internacional (FMI), *Direction of Trade Statistics*, junio del 2005 y Promotora de Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER).

[a] Datos del año 1991.

Según datos oficiales de China, los siete países mencionados representaron cerca del 95% de las importaciones del país asiático desde América Latina y el Caribe en el 2004, de las cuales aproximadamente un 40% correspondió a Brasil (8.700 millones de dólares), seguido por Argentina (15%, con 3.300 millones de dólares), Chile (17%, con 3.700 millones de dólares), México (10%, con 2.100 millones de dólares), Perú (7%, con 1.500 millones de dólares), República Bolivariana de Venezuela (3%, con 738 millones de dólares) y Costa Rica (3%, con 641 millones de dólares). Pese a que la estructura comercial sigue estando concentrada en términos del número de países exportadores, la canasta exportadora de América Latina y el Caribe hacia China ha experimentado un cambio muy significativo, al incorporarse cada vez más los productos manufactureros de alta o media tecnología, sobre todo gracias a las exportaciones desde México, Costa Rica y Brasil (véase el gráfico V.4).[6] Cabe destacar la presencia de algunos países latinoamericanos como posible fuente de importaciones chinas de repuestos de automotores y partes y accesorios eléctricos y electrónicos. En tal sentido, se observan elementos de cambio que podrían abrir posibilidades para la incorporación de productos de mayor valor agregado en la pauta de exportación de la región.

2. La especialización latinoamericana en los mercados chinos

Respecto de los mercados chinos, la especialización de América Latina y el Caribe difiere sustancialmente de la de los países de la ASEAN, el competidor más directo para los países de la región, tanto en el ámbito de productos primarios como de manufacturas. Estos países asiáticos han logrado transformar su canasta exportadora a China, de manera muy marcada, desde fines de la década de 1990 (véase el gráfico V.5). Hoy en día, el sector de alta tecnología representa casi la mitad de sus exportaciones a China, lo que contrasta notablemente con el caso latinoamericano, donde más del 70% de las exportaciones hacia China consiste en productos primarios y manufacturas basadas en recursos naturales. Sin embargo, todavía el 30% de las exportaciones de la ASEAN hacia China corresponde a categorías en las que América Latina y el Caribe tiene ventajas comparativas.

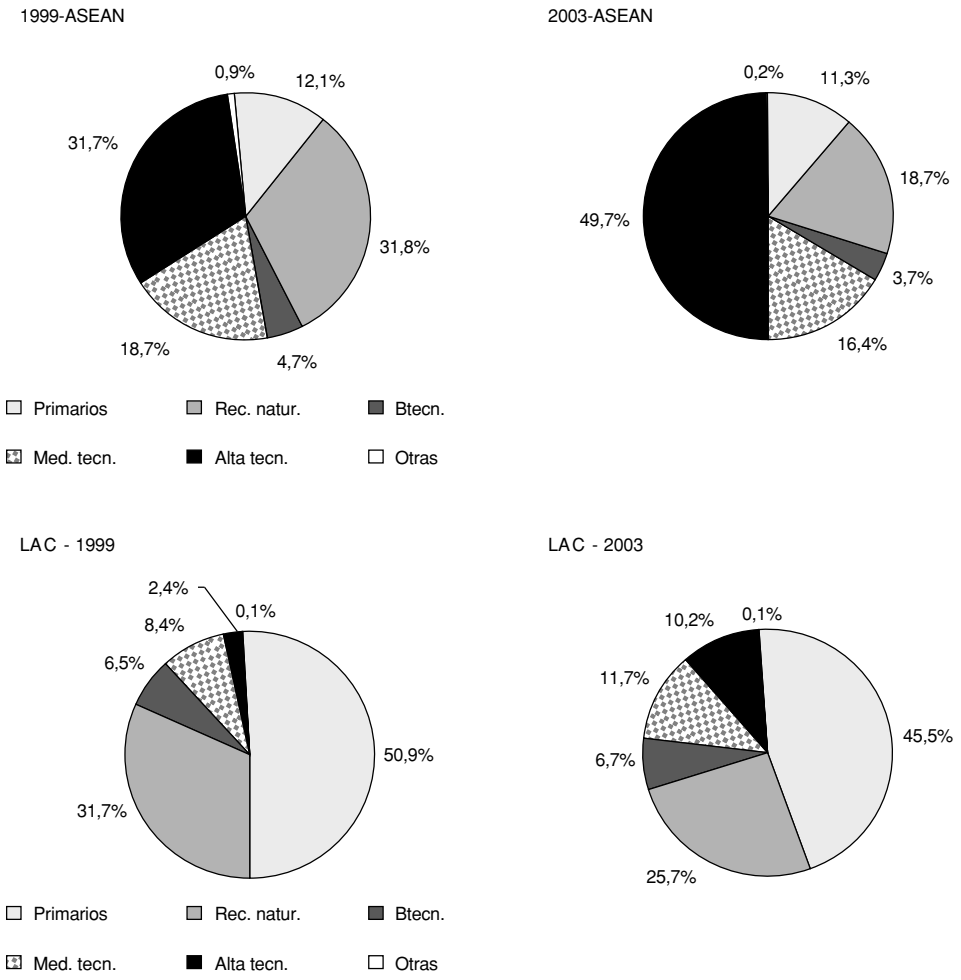
El panorama es distinto para la canasta de exportación china a los países latinoamericanos, que se concentra principalmente en productos de tecnología baja, pero también incluye productos de mediana y alta tecnología. Precisamente, son aquellos sectores (por ejemplo, textiles y confección, calzados, juguetes) donde los productores latinoamericanos y caribeños se sienten amenazados por los productos chinos y se tienden a aplicar medidas de contingencia (sobre este tema, véase la sección 2 del presente capítulo). Los bajos costos de China en estos rubros plantean una seria competencia tanto en los mercados locales de los países de la región como en los terceros principales mercados como los Estados Unidos y la Unión Europea.

Pese a cierto éxito en penetrar algunos rubros manufactureros de los mercados chinos, los rubros relacionados con los productos primarios y las manufacturas basadas en los recursos naturales siguen siendo el motor del comercio latinoamericano, representando aproximadamente el 46% y el 30% de las exportaciones totales de la región hacia China en el 2003, respectivamente. Cabe señalar que América Latina y el Caribe es el principal proveedor de algunos productos de mayor interés de China, ya que suministra, por ejemplo, el 65% de las semillas de soya y el 74% de la harina de pescado importadas por China en dicho año. China es altamente dependiente del suministro latinoamericano en otros productos tales como azúcar, uvas, níquel, cobre y otros minerales o metales (véase el cuadro V.6). Debido a esta concentración, Brasil es uno de los principales proveedores de China en aglomerados de mineral de hierro, en tanto que China depende en un 66% de las importaciones de aceite de soya provenientes de Argentina.

Cabe recordar que, pese a la gran importancia de la región como proveedora de algunos productos agrícolas y mineros, los exportadores latinoamericanos compiten en gran medida con los provenientes de otras regiones, como ocurre con las semillas de soya, cuyo abastecedor

[6] En el 2000 las importaciones chinas de productos de alta tecnología desde América Latina presentaron un incremento del 485% y el crecimiento en los años posteriores alcanzó alrededor del 50% al 55% anual. Asimismo, recientemente las importaciones de productos de tecnología media se han acelerado, al crecer en el 2003 más de un 120% en relación con el 2002. Entre los 20 productos más importantes importados por China desde la región se encuentra una serie de productos manufactureros relacionados con los sectores eléctricos y los repuestos de automotores, entre otros.

Gráfico V.5
CHINA: COMPOSICIÓN DE LAS IMPORTACIONES DESDE LA ASEAN Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1999 Y 2003



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

más importante ha sido Estados Unidos. Lo mismo se aplica en el caso del mineral de hierro, cuyos principales proveedores a China han sido Australia e India. Es decir, a fin de mantener el dinamismo exportador en productos primarios y semielaborados y conquistar nuevos nichos de este mercado, los países de la región deben fortalecer sus vínculos con los empresarios chinos, forjando alianzas y promoviendo diversas modalidades de cooperación empresarial, lo cual requiere, a su vez, ahondar en el conocimiento de los mercados chinos.

Dado el fuerte incremento de las necesidades chinas de insumos básicos, incluidos minerales y alimentos, la balanza comercial de China con América Latina y el Caribe se presenta deficitaria, aunque su déficit se concentre en los productos de menor grado de elaboración (véase el gráfico V.6). El superávit logrado en las exportaciones chinas hacia América Latina y el Caribe en otros sectores como la tecnología media o baja no compensa el creciente déficit que se está registrando en los rubros de recursos naturales.

En suma, la naturaleza de los flujos comerciales entre China y América Latina y el Caribe ha sido mayoritariamente interindustrial; las exportaciones de China son bienes manufacturados, en tanto las de América Latina y el Caribe son principalmente materias primas. Esta estructura de las exportaciones hacia China contrasta con la creciente importancia de las manufacturas dentro del total de las exportaciones latinoamericanas. Productos como alimentos, minerales y metales han aumentado su participación en el total de las exportaciones a China, lo

Cuadro V.6

CHINA: PRINCIPALES PRODUCTOS IMPORTADOS DE CINCO PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, 2004

(En porcentajes del total importado por China desde el mundo)

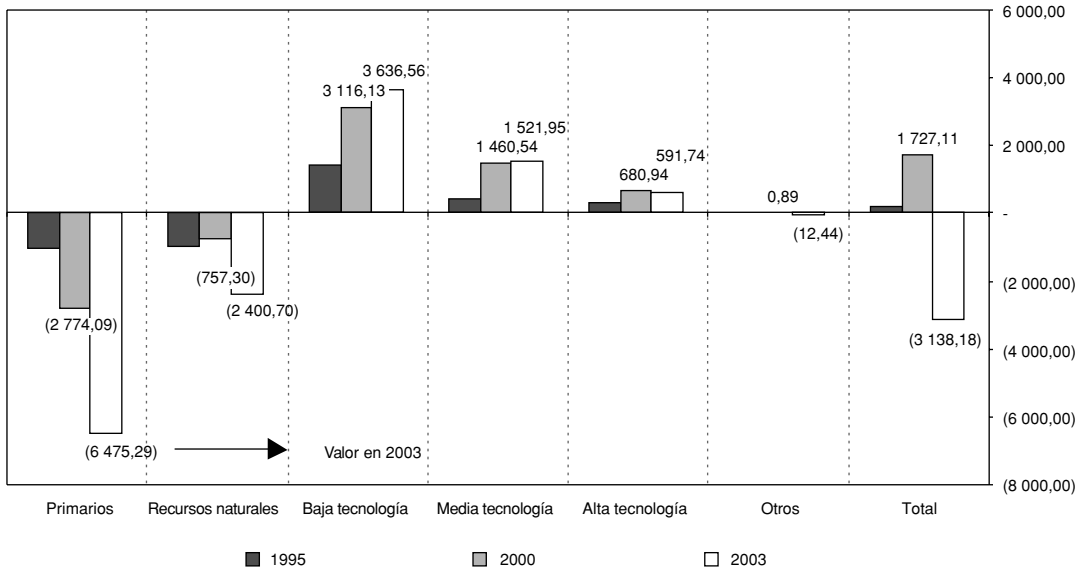
	Principales productos	Argentina	Brasil	Chile	Cuba	Perú	5 Países (A)	Mundo (B)	% en el total C= (A)/(B)
1	Soya (222+4232)	2 555	2 619	0	0	0	5 174	8 528	60,7%
2	Cobre (28711+28821+68211_68212)	12	39	2 787	7	505	3 349	8 490	39,4%
3	Hierro (2815+2816+67251+67461)	25	3 155	168	0	256	3 604	17 474	20,6%
4	Madera y pulpa (25171+25172+24831+65121+64162)	53	521	349	0	4	928	4 374	21,2%
5	Harina de pescado (08142)	17	0	103	0	502	621	764	81,4%
6	Cueros (6114)	103	300	0	0	0	404	2 783	14,5%
7	Piezas y accesorios de motores (7849)	3	101	0	0	0	104	7 305	1,4%
8	Azúcar (0611)	0	0	0	111	0	111	225	49,3%
9	Estaño (2874)	0	0	0	0	122	122	437	27,9%
10	Zinc (2875)	0	0	8	0	7	15	171	8,6%
11	Propano y butano (34131)	22	4	0	0	0	27	2 397	1,1%
12	Metanol (51211)	0	0	28	0	0	28	348	7,9%
13	Uvas (05751)	0	0	41	0	0	41	67	60,2%
14	Níquel (28721+28722)	0	0	0	45	0	45	128	35,4%
15	Otros metales concentrados (28799)	0	0	1	28	0	29	259	11,1%
	Total muestra	**2 790**	**6 740**	**3 484**	**191**	**1 395**	**14 601**	**53 749**	**27,2%**
	Otros productos	464	1 933	182	4	128	2 711	507 479	0,5%
	Total importaciones	**3 255**	**8 673**	**3 667**	**195**	**1 523**	**17 312**	**561 229**	**3,1%**

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

Gráfico V.6

EVOLUCIÓN DE LA COMPOSICIÓN DEL BALANCE COMERCIAL DE CHINA CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2000 Y 2003

(Millones de dólares)



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

que revela las ventajas comparativas de la región y el potencial de los mercados chinos. Es deseable que China y América Latina y el Caribe colaboren en promover la inserción de las empresas latinoamericanas y caribeñas en las cadenas de valor chinas, lo cual requiere por cierto un aumento sustancial de la IED recíproca. Una pregunta clave en el tema de las relaciones comerciales entre China y América Latina y el Caribe es si China será o no una amenaza para América Latina, cuya respuesta tiene mucha relación con la futura evolución del nexo entre el comercio y la IED entre ambas regiones (véase el recuadro V.1*)*.

Recuadro V.1
¿SERÁ CHINA UNA AMENAZA PARA AMÉRICA LATINA?

La principal interrogante con respecto a las relaciones de América Latina con China se refiere a la posibilidad de la desviación del comercio y de las inversiones desde la región hacia China. En este sentido, las investigaciones arrojan resultados contrastantes.

Para Lall y Weiss (2004), BID (2004) y Mesquita Moreira (2004), China sería una amenaza para América Latina en su camino para transformarse en exportadora de productos de mayor valor agregado y de mayor grado de incorporación de tecnología. El desarrollo de China y la creciente sofisticación de sus exportaciones, junto a la de los países de Asia sudoriental, terminarían por ejercer un efecto de desplazamiento negativo (*crowding-out*) sobre las exportaciones más sofisticadas de América Latina. Lora (2004) presenta un cuadro en que se ponderan las fortalezas y debilidades de China respecto de las de América Latina y concluye concentrándose en la posibilidad, tanto de China como de América Latina, de reformar sus instituciones, a fin de permitir la creación de un entorno más amigable para la entrada de inversión extranjera directa y el desarrollo de la iniciativa privada. López-Córdova (2004) presenta conclusiones similares para el caso de México e indica que los principales actores institucionales (sindicatos, asociaciones patronales de la industria, partidos políticos y diferentes estamentos del gobierno) deben buscar con vigor las reformas institucionales que permitirían enfrentar el desafío de China.

En lo que respecta a la IED, García-Herrero y Santabárbara (2004) y Chantasasawat, Fung, Iizaka y Siu (2004) no encuentran evidencias de un efecto de sustitución o desviación de las inversiones entre China y América Latina. Para Chantasasawat y otros, el hecho relevante en la decisión de las transnacionales se refiere a que en Asia se da una red de producción que no existe en América Latina. Las decisiones de inversión en la región estarían entonces más orientadas a factores como tamaño de mercado, crecimiento de la economía, barreras de entrada (aranceles), lo que no deja de ser preocupante para los países de la región, pero no tiene correlación con las inversiones en China. Finalmente, Lin (2004) concluye que, tanto con respecto a las inversiones como al comercio, China sería un factor positivo, toda vez que el crecimiento económico creará un mercado aún mayor para las exportaciones tanto de Asia como de América Latina, actuando como motor de crecimiento para estas economías.

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

3. La inversión extranjera directa china en América Latina y el Caribe

Comparada con su condición de receptor de IED a nivel mundial, China está todavía en una etapa incipiente como inversionista: la IED china en el extranjero correspondiente al año 2003 representó solo el 0,45% del flujo de IED mundial y el 0,48% del acervo mundial. Hasta fines del 2004, las compañías chinas no financieras tenían un acervo de 33.200 millones de dólares en el extranjero, de los cuales 2.850 millones se realizaron en el 2003, un aumento del 5,5% desde el 2002. Pese a su participación relativamente reducida, China está emergiendo como uno de los principales inversores entre los países en desarrollo, al invertir un monto semejante al invertido por la República de Corea. La mayoría de la IED china se ha dirigido hacia sus vecinos países de Asia.

No obstante, cabe recalcar que América Latina ha sido un destino clave para los inversionistas chinos en los últimos años. Según las cifras oficiales del Ministerio de Comercio de China, cerca de 1.040 millones de dólares se invirtieron en el 2003 en la región, cifra que representa un 36,5% del total invertido para el resto del mundo. El acervo de IED china en la región hasta fines del año anterior se estima en cerca de 4.620 millones de dólares, o sea un 14% de la IED china realizada en el exterior (*People's Daily Online*, 2004a). Esta cifra se compara favorablemente con la de la República de Corea, cuya IED acumulada en América Latina y el Caribe hasta fines del 2004 alcanzó los 4.300 millones de dólares.[7] Como se analiza más adelante en este capítulo, se espera un salto significativo de la IED china en la región en los próximos años, especialmente en los sectores relacionados con la energía, la minería y los productos alimenticios, así como en infraestructura.

[7] The Export-Import Bank of Korea (también llamado Korea Eximbank).

Como ya se ha mencionado, China tiene un déficit comercial con la región concentrado en el área de productos primarios y manufacturas basadas en los recursos naturales. Debido a la fuerte demanda china de estos productos, se produce un segundo efecto positivo proveniente del interés de China en invertir tanto en la producción mineral como en el desarrollo de la infraestructura de transporte de los países de la región, con el objeto de asegurar la provisión, así como también de abaratar costos.

Según un informe de la UNCTAD, un gran número de organismos nacionales de promoción de inversiones califica a China como uno de los más importantes inversores de IED entre el 2004 y el 2007.[8] Esto podría atribuirse en parte a la expectativa de que las empresas chinas que ya están invirtiendo hoy van a atraer inversiones adicionales.

Una de las causas del bajo nivel de la IED asiática, incluida la china, en América Latina y el Caribe reside en la escasa complementariedad empresarial intrasectorial existente en los países de Asia oriental, la cual se basa en el llamado patrón de desarrollo "en cuna", esto es, la secuenciación del proceso de industrialización entre economías. Esta visión, acaso demasiado simplificada, del desarrollo industrial entre países y a lo largo del tiempo da, sin embargo, una descripción acertada de la interacción entre comercio e IED como un proceso de reubicación de la producción a través de las fronteras nacionales, generando así una corriente comercial complementaria. Es importante que las empresas latinoamericanas busquen maneras de insertarse de manera eficaz en las cadenas de valor en distintos sectores manufactureros de Asia, promoviendo así la IED recíproca entre China y América Latina y el Caribe.

4. La nueva estrategia de China hacia la integración regional. ¿Un desafío para América Latina y el Caribe?

China ha sido un importante actor en la escena asiática tanto por su propio tamaño como, más recientemente, por el dinamismo de su economía. Sin embargo, hasta fines de los años noventa y principios del presente siglo, la política comercial china no contemplaba esquemas de integración regional o acuerdos bilaterales de comercio. En cambio, la actual situación de China ha ocasionado un radical cambio en su posición frente a los acuerdos regionales y a la búsqueda de acuerdos bilaterales, toda vez que China ha alcanzado un nivel de desarrollo que le permite una mayor apertura a la competencia internacional y a integrarse a la economía regional y global con miras a obtener ganancias de largo plazo (Wang Jisi, 2004, p. 6). En el cuadro siguiente se ilustra el estado actual de las negociaciones de China para el otorgamiento y obtención de preferencias arancelarias a nivel regional y fuera de la región (véase el cuadro V.7).

La conformación de un área de libre comercio en Asia que incluya a China, República de Corea y Japón (y

Cuadro V.7
CHINA: RESUMEN DE LAS PREFERENCIAS ARANCELARIAS OTORGADAS MEDIANTE NEGOCIACIONES INTERNACIONALES BILATERALES Y PLURILATERALES, FEBRERO DEL 2005

Países	Países de Asia	Países del resto del mundo	Total
China Firmados	ASEAN (10)[a] + Acuerdo de Bangkok (6)[b] + India (1)[c] + Pakistán (1) + Tailandia (1)[c] + Hong Kong (1) = 18	Ninguno	18
China Negociando	Shanghai Cooperation Organization (SCO) (5) [d/] + Australia (1) + Singapur (1) + Nueva Zelandia (1) = 8	Consejo de Cooperación del Golfo (7) + Chile (1)+ Pakistán (1) = 9	17

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de sobre la base de información oficial.
[a] La ASEAN está integrada por Brunei Darussalam, Camboya, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Singapur, Tailandia y Vietnam.
[b] El Acuerdo de Bangkok está integrado por Bangladesh, Filipinas, India, Laos, República de Corea, Sri Lanka y Tailandia.
[c] No se contabiliza en la suma total por ser parte de una las agrupaciones mencionadas.
[d] La Shanghai Cooperation Organization (SCO) es una organización intergubernamental internacional fundada en Shanghai el 15 de junio del 2001 por seis países: China, Rusia, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán.

[8] Discurso de Carlos Fortin (2005).

que incluso pueda tener a India como socio) representa un desafío para América Latina, pues la integración en Asia tiene un énfasis más intrarregional, con una mayor participación de las exportaciones intrarregionales en el esquema de preferencias arancelarias. Como se analizó anteriormente, las importaciones provenientes de América Latina y el Caribe permanecen concentradas en bienes primarios y recursos naturales (no obstante, hay que reconocer el incremento de la participación de las exportaciones de bienes de alta tecnología en el total de este período), en tanto que la composición de las importaciones provenientes de la ASEAN tiene una alta dependencia del sector de alta tecnología, como los rubros de la tecnología de información y comunicación, cuyos aranceles han bajado sustancialmente en los últimos años.

Por lo tanto, la desventaja de América Latina y el Caribe con respecto a los mercados chinos en estos rubros en relación con la competencia de la ASEAN se atenuaría si los países de la región firmaran el Acuerdo sobre las tecnologías de la información (ATI) en el marco de la OMC.[9] Las desventajas más graves para los países de América Latina y el Caribe se verían acentuadas en los sectores de productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales, donde los países de la ASEAN mantienen ventajas comparativas en producción, y permanecen altos niveles de aranceles efectivamente aplicados. Los aranceles aplicados a los productos oleaginosos, cuero, papel y sus productos, y algunos productos del sector electrónico siguen siendo altos, de manera que en el ámbito del acuerdo entre China y la ASEAN, el rebajar estos aranceles favorecería a los países de la ASEAN a costa de los países de la región.

Como parte del compromiso establecido en el Acuerdo entre China y los países miembros de la ASEAN, a partir de julio del 2005 se reducirían los aranceles para cerca de 7.000 tipos de bienes industriales, entre un 0% y un 5% antes del 2015. Los aranceles aplicables a los seis países más avanzados del grupo (Brunei Darussalam, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia) se eliminarán antes del 2010, mientras que los aplicables a los otros cuatro países (Camboya, Myanmar, República Democrática Popular Lao y Viet Nam) lo harán antes del 2015. Los aranceles sobre los productos "sensibles" (tales como el arroz, el cemento y los automóviles) tienen plazo hasta el año 2018 y aquellos aranceles para los productos "altamente sensibles" se bajarán un máximo de 50%. Esta ronda de liberalización arancelaria ha sido precedida por una "cosecha temprana" destinada al sector agrícola, la que está en vigencia desde el comienzo del 2004 (véase el recuadro V.2). Gracias a la implementación de estas medidas, se espera que los países de la ASEAN aumenten sus exportaciones de recursos naturales a China y sus importaciones de productos manufactureros provenientes de ese país.

Recuadro V.2
CHINA Y EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO CON LA ASEAN

El Acuerdo de Libre Comercio entre China y la ASEAN fue firmado en noviembre del 2002 con el objeto de mejorar la cooperación económica en el comercio de bienes, servicios e inversiones. La cobertura del Acuerdo recientemente se expandió cuando la ASEAN y China firmaron el Acuerdo sobre Comercio de Bienes, que implica ahorros arancelarios concretos en el comercio de productos. Este acuerdo se aplica a partir de 1° de julio del 2005. Las preferencias arancelarias se aplicarán en las importaciones desde la ASEAN hacia China y desde China hacia la ASEAN (10% y 15%, respectivamente). Los elementos adyacentes son los siguientes:

El Programa de cosecha temprana:
1. Ha estado en efecto desde el 1° de enero del 2004.
2. Solo cubre ciertos productos agrícolas, que están incluidos en los capítulos 1 a 8 del Sistema Armonizado.
3. No se aplica a gran parte de los fabricantes establecidos en China.

Expansión reciente hacia los productos industriales y de consumo:
Se aplicarán reducciones arancelarias y de barreras no arancelarias al comercio de productos incluidos en los capítulos 9 a 97 del Sistema Armonizado. Las empresas deberán buscar calificar para poder utilizar este esquema.

Reglas de origen:
En términos generales se busca que el "valor agregado manufacturero", sea en China o en algún país de la ASEAN, alcance al 40%. Sin embargo, se requiere un análisis del modelo de negocios o de la cadena de producción para obtener esta certificación, que permite alcanzar rebajas arancelarias.

Plazo
La implementación deberá estar completa en el 2010.

Ámbito de aplicación:
El acuerdo cubre no solo bienes sino también el comercio de servicios y las inversiones, aunque estas dos últimas de un modo relativamente limitado.

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

[9] Al 13 de mayo del 2005, el Acuerdo de Tecnología de Información contaba con 38 participantes que abarcaban 63 miembros y Estados o territorios aduaneros distintos en proceso de adhesión a la OMC, y que representaban cerca del 97% del comercio mundial de productos de tecnología de la información. Los participantes de la región son Costa Rica, El Salvador y Panamá. El Salvador ha señalado que la aplicación se iniciará una vez cumplidos los requisitos de procedimiento establecidos en la legislación nacional, mientras que Panamá aún no ha presentado la documentación formal (OMC, 2005a).

B. La necesidad de crear alianzas

Para América Latina y el Caribe, China constituye todavía un mercado de exportación subexplotado. Según se desprende de la experiencia de algunos países en la presente década, existe un alto potencial para aumentar las exportaciones basadas en recursos naturales de la región. No obstante, la región presenta en sus intercambios con China la misma limitante que frena su comercio internacional, a saber, la elevada proporción de productos básicos y semielaborados en sus exportaciones. América Latina y el Caribe debe pugnar por aumentar el grado de transformación de estas exportaciones derivadas de la explotación de recursos naturales y hallar en China nuevos mercados para productos diferenciados de mayor valor agregado. La actual estructura de productos, en extremo dependiente de los ciclos económicos de los países importadores, no tiende a estabilizar los ingresos de exportación. En suma, un análisis de las estrategias de países como Chile o Perú permite vislumbrar oportunidades para expandir el comercio con China y la inversión mutua en el futuro.

Están surgiendo interesantes oportunidades de expansión en el comercio interregional y en la inversión recíproca en recursos naturales. Sin embargo, lo que interesa también en este tipo de productos es encontrar alianzas estratégicas que permitan aumentar el valor agregado en toda la cadena de producción y ampliar el acceso a los mercados. La liberación y la mayor competencia por los mercados exigen que los gobiernos y líderes empresariales formulen políticas y medidas concretas conducentes a diversificar mercados y productos, aprovechando el dinamismo económico chino.

Los responsables de la política económica en América Latina no han prestado suficiente atención a las posibilidades que ofrecen los recursos naturales para la generación de eslabonamientos, innovación tecnológica y otras externalidades. Las actividades basadas en los recursos naturales tienen tanto potencial como la industria manufacturera para originar altos crecimientos de la productividad, desbordamientos tecnológicos y eslabonamientos hacia adelante y atrás, como han demostrado las experiencias de países como Australia, Canadá, Finlandia, Estados Unidos y Suecia. El auge exportador de Chile hacia fuera de la región ha estado liderado por productos basados en recursos naturales. América Latina puede crear, y de hecho lo hace, nuevas ventajas comparativas mediante políticas que promuevan "nuevas dotaciones", en las que se incluyan el capital humano, el conocimiento y las buenas instituciones e infraestructuras físicas.

Según apuntan numerosos estudios, el comercio intrasectorial caracteriza cada vez más los nexos comerciales entre las economías asiáticas. También en América Latina y el Caribe se observa un apreciable volumen de comercio intrasectorial, ante todo en el Mercosur. Entre América Latina y el Caribe y China, no obstante, esta modalidad de comercio se da principalmente en productos de escasa significación para el comercio latinoamericano con China. Partiendo del modelo divergente de especialización internacional entre China y América Latina y el Caribe, el dinamismo de la demanda agregada de la economía china ofrece a la región nuevos canales de producción y de exportación. Sin embargo, existe el temor de que los beneficios potenciales para los países no asiáticos derivados de un fuerte dinamismo de la economía china sean difíciles de aprovechar plenamente debido a la elevada integración del sistema productivo de la región asiática, fundado en gran medida en el comercio intrarregional e intrasectorial.

En términos generales, la pauta comercio-inversión y la integración económica difieren notablemente entre ambas regiones. Es preciso desplegar esfuerzos para que el proceso regional de integración productiva *de facto* en Asia, en que China juega un rol cada vez más importante, incorpore a la región de América Latina y el Caribe. Un comercio intrasectorial más intenso entre China y América Latina y el Caribe brindará a la región nuevas rutas de acceso al mercado chino, propiciará la incorporación de nuevas tecnologías y mejorará las habilidades de los trabajadores y las técnicas de gestión empresarial, como consecuencia de las actividades de producción y de la asistencia técnica asociada. La futura colaboración con China en el ámbito de la IED contribuiría a que América Latina y el Caribe eleve su nivel de competitividad sistémica, tanto en el ámbito de cada país como de la subregión en su conjunto.

C. El ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio

1. Introducción

La complejidad del proceso de negociación que culminó con el ingreso de China a la OMC, después de 15 años, refleja el arduo trabajo que supuso incorporar al sistema de comercio multilateral a un país en desarrollo en transición de una economía planificada a una economía de mercado. El ingreso de China a la OMC ilustra los importantes cambios de la política comercial y las mayores oportunidades que se abren en la economía mundial; por cierto, la aparición de China ha fomentado la previsibilidad y transparencia en su trato comercial.[10] Por otra parte, como nuevo miembro de la OMC (desde el 11 de diciembre del 2001), este país ha debido ajustar su sistema jurídico al nuevo orden comercial basado en un mercado competitivo y "libre", introduciendo cambios fundamentales en sus regulaciones comerciales. El ingreso también ha significado que China debió adaptar su política comercial a más de 20 acuerdos multilaterales existentes en el marco de la OMC que regulan temas sensibles para este país, tales como propiedad intelectual, subvenciones, aranceles, servicios, textiles, agricultura y *antidumping*. En la sección siguiente se aborda el proceso de implementación de medidas derivadas del ingreso de China a la OMC adoptadas en los principales sectores, que aún son motivo de preocupación para sus socios comerciales, y se examinan los desafíos que deberá afrontar China en el futuro.

Las repercusiones para América Latina y el Caribe del ingreso de China a la OMC y sus compromisos de ajuste en su regulación, además de contribuir a una mayor transparencia y previsibilidad en el sistema multilateral, pueden identificarse en al menos los tres siguientes ámbitos: acceso al mercado chino de las exportaciones de la región, competencia entre estas economías en terceros mercados (particularmente en el de Estados Unidos) y competencia de productos chinos en los mercados internos de los países de la región. Por ello, para la región adquieren más relevancia algunas disciplinas y el grado o forma de cumplimiento de los compromisos, así como las posturas de China en la actual negociación de la OMC en su participación individual o como parte de grupos de países con propuestas y visiones compartidas.[11] Puesto en términos más amplios, los países de la región estarán interesados en la orientación general de la política comercial de China.[12]

Sin duda ese panorama no representa el mismo interés para las subregiones de América Latina y el Caribe, ya que por el tipo de especialización comercial y su orientación de mercado es preciso distinguir los potenciales efectos al menos para dos áreas, a saber, América del Sur y Mesoamérica. Mientras los países de la primera área —básicamente exportadores de productos básicos agrícolas y mineros— enfocan su interés en temas de acceso al mercado de China,[13] los de Mesoamérica centran su atención sobre cuestiones de política comercial en ese país, las que —más allá de las ventajas competitivas ampliamente conocidas (como los salarios)— inciden sobre la competencia que China puede ejercer en terceros mercados.[14] Brasil,

---

10 La transparencia en el comercio es uno de los principales objetivos de la OMC y para lograrla, China convino en publicar regularmente leyes y regulaciones en diarios oficiales con información relevante, a fin de crear puntos de información de manera que las empresas puedan informarse sobre estas leyes y regulaciones y tengan suficiente tiempo para comentarlas antes de su puesta en vigencia.

11 La afinidad de China con América Latina y el Caribe se ha expresado especialmente en la coordinación dentro del G-20, en sus propuestas sobre agricultura y como parte del Grupo de Amigos de las Negociaciones Antidumping.

12 La política industrial ocupa un papel muy relevante en esa perspectiva (Wolff, 2005).

13 En esa área cobran gran relevancia las medidas sanitarias, administración de cuotas agrícolas y otras barreras no arancelarias, que se han revelado como una dificultad mayor que los aranceles para acceder al mercado con exportaciones de fruta o alimentos procesados (CEPAL, 2004: capítulo VI). En otro orden también se encuentran el uso intensivo de las normas *antidumping* o el otorgamiento de licencias y certificación (Wolff, 2005).

14 El caso más nítido al respecto es el de textiles y vestido, tras la total implementación del Acuerdo sobre Textiles y Vestido, pero también se han estudiado los riesgos en productos electrónicos (cadena de PCs) (CEPAL, 2004). Los subsidios de gobiernos locales y el trato especial a la IED pueden incidir sobre algunos de ellos, tanto en la competencia interna como en terceros mercados (Lora, 2005).

por su parte, compartiendo con otros países de América del Sur la centralidad de los aspectos del acceso a los mercados, puede tener también interés sobre los elementos de política que inciden en la competencia china sobre su mercado interno y en terceros mercados.[15] Estas cuestiones también preocupan a México, si bien su principal atención se dirige a la competencia en el mercado de Estados Unidos.[16]

2. El cumplimiento de los compromisos de China frente a la OMC

La mayoría de los compromisos más importantes contraídos por China al ingresar a la OMC debían entrar en plena vigencia el 11 de diciembre del 2004, al cabo de un breve período de transición que se estimó necesario para una economía tan enorme y compleja como la china. Así, a partir del 2005, el mundo espera que China cumpla con sus compromisos frente a la OMC.[17] Además de los considerables ajustes estructurales derivados de su rápida integración en el sistema comercial multilateral, China también ha introducido grandes cambios en su política comercial interna desde su ingreso a la OMC. Sin embargo, aún le falta mucho camino por recorrer para terminar de adaptar sus normas comerciales internacionales (véase el cuadro V.8).

Barreras arancelarias y no arancelarias: China continúa aumentando el acceso a sus mercados de todos los miembros de la OMC, al reducir progresivamente sus aranceles sobre los bienes, ya que ha bajado de un promedio del 25% en 1997 al 7% en un período de 5 años a partir del 1° de enero del 2002. El promedio del 16,4% correspondiente al 2001 se redujo al 10,4% en el 2004 y al 9,4% a principios del 2005. Estas cifras se comparan favorablemente con las de algunos otros países en desarrollo, que tienen una tasa superior al 25%, como Brasil, India e Indonesia (Wolff, 2005, p. 7). Aunque casi todas las reducciones para los bienes industriales se completaron el 1° de enero del 2005,[18] en el caso de algunos productos industriales, las reducciones seguirán aplicándose gradualmente hasta el 2010. Además, el país firmó el Acuerdo sobre la Teconología de la Información, en virtud del cual se eliminan los aranceles sobre los productos de este rubro.[19]

Además, pese a algunas demoras iniciales, China eliminó todas las medidas no arancelarias de distorsión del comercio estipuladas en su Protocolo de Adhesión, incluidos contingentes de importación y requisitos de concesión de licencias y licitaciones, en el plazo del 1° de enero del 2004, según su calendario de adhesión a la OMC (Representante de Comercio de los Estados Unidos, 2004).

Textiles: Los contingentes sobre los textiles se eliminaron el 31 de diciembre del 2004, pero hasta fines del 2008 habrá un mecanismo de salvaguardia en vigencia que permitirá a los miembros de la OMC tomar medidas para frenar las importaciones en caso de alteraciones del mercado causadas por las exportaciones textiles chinas (OMC, 2005b).

Agricultura y ganadería: El principal compromiso de China en este ámbito es que no mantendrá ni introducirá ninguna subvención a la exportación de productos agropecuarios. China acordó limitar sus subvenciones a la producción agropecuaria al 8,5% de su valor (artículo 6.4 del Acuerdo sobre la Agricultura) y aplicar el mismo límite a las subvenciones incluidas en el artículo 6.2 del Acuerdo (programas de desarrollo rural de los países en desarrollo).

---

15 En el ámbito local el país ha utilizado medidas contingentes, por ejemplo sobre importaciones de juguetes (BID, 2005: Part VI-Appendix).

16 De acuerdo con BID (2004), el principal afectado por la competencia china en general es México, con un alto coeficiente de similitud exportadora y de orientación sectorial de la IED.

17 Se espera que la OMC realice el primer examen de política comercial de China en el 2006. En el ínterin, China ha convenido con la OMC en crear un mecanismo multilateral especial para examinar anualmente su cumplimiento, conocido como Mecanismo de examen de transición, por un período de 10 años a partir de su ingreso al organismo.

18 Información disponible en el sitio del Departamento de Comercio de los Estados Unidos (Office of China Economic Area).

19 La Declaración Ministerial sobre el Comercio de Productos de Tecnología de la Información se firmó en la Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio, celebrada en Singapur en diciembre de 1996. Al participar en el Acuerdo, los países deben eliminar los aranceles y demás derechos y cobros sobre importaciones de productos de tecnología de la información de todos los miembros de la OMC antes del 1° de enero del 2000 (a los países en desarrollo se les ha otorgado períodos más prolongados para algunos productos). Véase mayor información en el sitio de la OMC.

Cuadro V.8
CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES CHINAS CON LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO

Tema	Logros	Acción en curso
Aranceles y contingentes	• El 1° de enero del 2005 China volvió a reducir su promedio arancelario, al 9,4%, que en el 2004 alcanzaba al 10,4% y en el 2003 al 16,4%. • China eliminó todas las medidas no arancelarias de distorsión del comercio especificadas en su Protocolo de Adhesión, incluidos contingentes de importación y requisitos para la concesión de licencias y licitación.	• Persisten reclamos en el sentido de que no se está aplicando cabalmente el Acuerdo sobre Valoración en Aduana. • Algunos aranceles sobre bienes se han eliminado y otros se han reducido; en la mayoría de los casos estos cambios debían materializarse antes del 2004 y en ningún caso después del 2010.
Derechos comerciales y de distribución	• China formalizó la implementación de sus compromisos en julio del 2004, seis meses antes del plazo estipulado. • En abril del 2004 se aprobó una ley de comercio exterior corregida, a fin de otorgar derechos comerciales a entidades locales y extranjeras y empresas conjuntas, una vez registradas con el Ministerio de Comercio.	• En el ámbito de la distribución, China aún no ha cumplido totalmente con sus compromisos de eliminar las restricciones relativas al trato nacional y al acceso al mercado a empresas extranjeras. • El proceso de concesión de licencias sigue siendo lento y engorroso y no está disponible para organizaciones de venta directa, aunque China se comprometió a eliminar estas restricciones antes de diciembre del 2004. • El valor de los derechos comerciales está limitado por el acceso restringido a los derechos de distribución.
Inversiones relacionadas con el comercio	• China ha aprobado legislación para eliminar las prescripciones en materia de nivelación del comercio para la inversión extranjera, de acuerdo con el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio. Entre estas restricciones figuran requisitos sobre el desempeño exportador, contenido local, posición de las divisas y transferencia de tecnología.	• Persiste la preocupación de inversionistas extranjeros respecto del fomento de la transferencia de tecnología. • Hay límites estrictos a las inversiones en ámbitos de contenido de los medios de comunicación impresos y en el acceso a las licencias de transmisión. La producción automotriz de empresas con capital mayoritariamente extranjero está restringida a zonas económicas especiales y exportaciones.
Agricultura y ganadería	• Reducción de aranceles, mejoramiento de la administración de los contingentes arancelarios y limitado uso de subvenciones agropecuarias con efectos de distorsión del comercio y la producción.	• Se han registrado algunas restricciones injustificadas en materia sanitaria y fitosanitaria sobre cultivos, carne vacuna, aves y productos afines, por razones científicas cuestionables. • Incertidumbre y restricciones onerosas respecto de procesos de cuarentena. • Incumplimiento de contratos de importación ante la caída de los precios de los productos básicos. • Cierta falta de transparencia en la administración de los contingentes arancelarios. • No se ha especificado una fecha para poner término a los subsidios de exportación.

(continúa)

Recuadro V.8 (continuación)

Tema	Logros	Acción en curso
Servicios	• Mayor acceso a los mercados para una serie de sectores de servicios. China ha eliminado algunas limitaciones geográficas sobre la banca y los seguros y ha simplificado el proceso de concesión de licencias. • Se autorizó a los proveedores extranjeros de telecomunicaciones a formar empresas conjuntas sin restricciones cuantitativas y a prestar servicios en varias ciudades.	• Parece haberse detenido el proceso de apertura de ciertos sectores a la inversión extranjera, sobre todo en el ámbito cinematográfico, distribución de publicaciones, comunicaciones, Internet y servicios de información por Internet. • Persisten barreras de entrada para los proveedores extranjeros en sectores como los seguros, las telecomunicaciones y demás servicios, debido a complejos requisitos de operación y concesión de licencias. • Dentro de los cinco años a partir de la adhesión de China a la OMC (diciembre del 2006), se permitirá que las instituciones financieras extranjeras presten servicios a todos los clientes chinos. • En diciembre del 2006 no habrá más restricciones geográficas para la inversión extranjera en el sector de las telecomunicaciones. • En diciembre del 2006 se permitirá la operación de subsidiarias de empresas de seguros de capital totalmente extranjero.
Marco jurídico	• China ha revisado más de 2.500 leyes, reglamentos y otras medidas relacionadas con el comercio para cumplir con sus compromisos relativos a la OMC. • Gracias a esta revisión se han eliminado 800 leyes y reglamentos y se han aprobado 550 nuevos o corregidos.	• Empresas extranjeras han presentado quejas por la falta de transparencia en la formulación de reglamentos y normas por parte de los organismos regulatorios. • China ha tardado mucho en la traducción de sus leyes a uno de los idiomas oficiales de la OMC.
Trato nacional	• Eliminación de la política discriminatoria de descuento del IVA sobre los semiconductores producidos en China.	• Las autoridades han creado una serie de incentivos diseñados por las provincias para reemplazar la política discriminatoria de descuento del IVA. Es preciso hacer un seguimiento.
Subvenciones	• Al momento del ingreso se eliminó todo tipo de subvenciones de exportación que no estuvieran en consonancia con las normas de la OMC. • China limitará sus subvenciones a la producción agropecuaria al 8,5% de su valor, porcentaje menor que el límite del 10% que se aplica a los países en desarrollo en virtud del Acuerdo sobre la Agricultura.	• China debe presentar anualmente una notificación de sus programas de subvenciones a la OMC. • China debe presentar una notificación de sus programas de subvenciones, según lo dispuesto en el artículo 25 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.
Medidas en defensa del comercio	• China permite que sus socios comerciales de la OMC usen salvaguardias contra productos chinos, durante un período de 12 años a partir de su ingreso a la Organización. • China permite el uso de salvaguardias especiales para productos textiles, durante un período de 7 años a partir de su ingreso a la OMC. • China permite el uso de medidas antidumping durante un período de 15 años a partir de su ingreso a la OMC.	• Medidas de contingencia chinas en vigencia: - *Antidumping* (junio del 2004): 56 - Derechos compensatorios (junio del - 2004): 0 • - Salvaguardias (octubre del 2004): 0 (Desde su ingreso a la OMC, China ha realizado un solo proceso de salvaguardia, que terminó en el 2003).

(continúa)

Recuadro V.8 (conclusión)

Tema	Logros	Acción en curso
	• Se han hecho progresos en cuanto al régimen de *antidumping* de China. En julio del 2004 se aprobó una ley de comercio exterior corregida en la que figuran claramente sus regulaciones sobre las medidas en defensa del comercio.	
Derechos de propiedad intelectual	• China ha promulgado regulaciones sobre marcas registradas, derechos de autor y patentes. • China ha colaborado con las organizaciones internacionales pertinentes y ha creado varias dependencias con autoridad para proteger los derechos de propiedad intelectual. • Se creó una oficina (*Market Order Rectification Office*) encargada de fortalecer la colaboración interinstitucional para defender los derechos de propiedad intelectual. • Los tribunales chinos emitieron resoluciones que pueden contribuir a aumentar el uso de sanciones penales para las infracciones en materia de derechos de propiedad intelectual.	• China se comprometió a facilitar los procesos penales de las infracciones en materia de derechos de propiedad intelectual, aumentar las actividades de aplicación de la ley y lanzar campañas educativas. • China se comprometió a mejorar la protección de las obras electrónicas al ratificar cuanto antes los tratados de la OMPI relativos a la Internet y aplicar en el ámbito de los gobiernos locales la actual prohibición de usar programas pirateados que rige para el gobierno central y los organismos provinciales.

Fuente: Alan W. Wolff, *China's Compliance with Its WTO Obligations,* The Center for American and International Law, Plano, Tejas, 15 de junio del 2005; Representante de Comercio de los Estados Unidos, *2005 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers, 2005* y *2004 Report to Congress on China's WT Compliance*, 11 de diciembre del 2004.

La reducción de las consolidaciones arancelarias de China ha seguido de conformidad con su calendario de adhesión a la OMC, ya que las tasas arancelarias medias sobre los bienes agrícolas bajaron del 31% en 1997 al 15,6% en el 2004 (OMC, 2004a). No obstante, subsisten algunas dudas respecto de los procedimientos sanitarios y fitosanitarios adoptados por China. Recientemente, con este tipo de restricciones se ha bloqueado el acceso a los mercados a cultivos importantes y demás productos agropecuarios como la carne vacuna, el pollo y productos afines. Además, hay preocupación respecto de la eliminación de los subsidios a las exportaciones en algunos casos. Como se señala en este capítulo, la enorme población de China, cuyas necesidades alimenticias están en continuo incremento, representa un gran potencial de comercio en productos agropecuarios para muchos países exportadores de América Latina y el Caribe. Cabe recordar que las exportaciones agropecuarias de América Latina y el Caribe a China aumentaron sustancialmente en los últimos años, de 495 millones de dólares en 1999 a 2.751 millones de dólares en el 2003.[20]

Servicios: Las telecomunicaciones, la banca y los seguros son los sectores en que el proceso de liberalización ha avanzado con paso más firme. Cuando China ingresó a la OMC, se permitió que los proveedores extranjeros formaran empresas conjuntas en el sector de las telecomunicaciones, sin restricciones cuantitativas, y prestaran servicios en varias ciudades. Al principio, la inversión extranjera en la empresa conjunta se limitó a un 25%, porcentaje que progresivamente ha aumentado al 49% hasta diciembre del 2004. Transcurridos cinco años después del ingreso de China a la OMC (diciembre del 2006), no habrá restricción geográfica alguna.

En el sector de la banca, al principio se permitió a las instituciones financieras extranjeras prestar servicios en China sin restricciones respecto del tipo de clientes para las transacciones en divisas. En el caso de las transacciones en moneda local, en diciembre del 2003 se permitió que las instituciones financieras extranjeras prestaran servicios a las empresas chinas y a partir de diciembre del 2006, se permitirá que presten servicios a cualquier cliente chino. Las empresas del sector de seguros reciben un trato distinto según el segmento del mercado con el que operan. Inicialmente, las aseguradoras extranjeras, excepto las de seguros de vida, podían establecerse como filial o empresa conjunta con hasta un 51% de propiedad extranjera, en tanto que las aseguradoras de vida podían formar una empresa conjunta

[20] Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

con un socio de su elección, sujeto a una limitación del 50% de propiedad extranjera. A partir de diciembre del 2003, las aseguradoras extranjeras distintas de las de seguros de vida pudieron establecerse como filiales de propiedad totalmente extranjera. Al momento del ingreso de China a la OMC, se permitieron empresas conjuntas con un capital extranjero no superior al 50% en empresas de gran riesgo comercial, reaseguradoras y seguros y reaseguros para el transporte aéreo y marítimo internacional. En diciembre del 2004 dicho porcentaje se incrementó al 51%. En diciembre del 2006, se permitirán las filiales de propiedad totalmente extranjera para este segmento. Por otra parte, la apertura del sector servicios de China no se ha materializado plenamente, ya que algunos países todavía se quejan de falta de transparencia y previsibilidad (Representante de Comercio de los Estados Unidos, 2004).

En algunos sectores los requisitos que imponen las autoridades regulatorias chinas en materia de operación y concesión de licencias siguen siendo complejos y difíciles de cumplir, inconveniente con que han tropezado importantes sectores de servicios de algunos países desarrollados, tales como seguros y telecomunicaciones.[21] Además, China continúa limitando la disponibilidad de los derechos comerciales imponiendo requisitos que las empresas deben cumplir, tales como capital mínimo, niveles de importación y exportación y experiencia anterior, mientras que las empresas extranjeras siguen enfrentando algunas restricciones al distribuir productos en China.[22] En el área de la distribución, China todavía no ha cumplido plenamente sus compromisos de eliminar las restricciones en cuanto al trato nacional y el acceso al mercado respecto de las empresas extranjeras. Por ejemplo, el proceso de concesión de licencias todavía es lento y no está disponible para organizaciones de venta directa, aunque China se comprometió a eliminar las restricciones para estas firmas antes de diciembre del 2004.[23]

Subvenciones: China está atrasada en el cumplimiento de los requisitos de transparencia según el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias en cuanto a la notificación anual de sus programas de subvenciones a la OMC. De hecho nunca ha presentado una notificación semejante, según lo estipulado en el artículo 25 de dicho Acuerdo.

***Antidumping**:* Desde 1995 China ha pasado a ser el principal objeto de reclamos *antidumping* del mundo.[24] Sin embargo, ha avanzado bastante en ajustar su legislación *antidumping* a las disposiciones y requerimientos del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio. El Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación estableció una serie de reglas que se aplican a temas de *antidumping* (investigación, revelación, cuestionarios y otros). Actualmente el Ministerio de Comercio (sucesor del Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación) consolida las funciones *antidumping* dentro de su oficina para el trato justo de las importaciones y exportaciones *(Bureau of Fair Trade for Imports and Exports)* y su oficina de investigación de los daños a la industria *(Bureau of Industry Injury Investigation)*. Los miembros de la OMC todavía están autorizados a aplicar la "metodología de una economía que no se rige por las leyes del mercado" en las determinaciones *antidumping* contra China hasta fines del 2016. En la sección siguiente se analiza con más detalle este tema (OMC, 2001).

Otro compromiso contraído por China consiste en eliminar prácticas dobles así como diferencias en el trato dispensado a los bienes producidos para su venta en China respecto de aquellos producidos para exportación. Se trata del compromiso de abstenerse de la práctica de *dumping*, que ha sido uno de los principales puntos de conflicto internacionales por los bajos precios de los productos chinos. Por ejemplo, hasta mayo del 2005 había 44 medidas *antidumping* y de salvaguardia aplicadas por Brasil y, de esos casos, 11 eran contra productos chinos.[25] China es el país más afectado por este tipo de medidas proteccionistas aplicadas no solo por Brasil sino también por otros importantes socios comerciales como Estados Unidos, la Unión Europea y Canadá.

Derechos de propiedad intelectual: Esta es una de las áreas más problemáticas para China. Para cumplir con las normas establecidas en el Acuerdo sobre los Aspectos

---

21 Según el Representante de Comercio de los Estados Unidos, las autoridades regulatorias de China continúan entrabando el acceso a los prestadores extranjeros de seguros, telecomunicaciones y demás servicios, sobre todo mediante el uso de requisitos de capital excesivamente altos. Véase Representante de Comercio de los Estados Unidos, 2004, p. 6.

22 Información disponible en el sitio del Representante de Comercio de los Estados Unidos.

23 El Ministerio de Comercio aprobó una regulación en el 2004 para eliminar las restricciones para que las empresas conjuntas presten servicios de distribución en China; sin embargo, lo que limita a las empresas extranjeras en la distribución nacional en China es la demora de la agencia para aprobar los procedimientos de implementación. Véase Wolff, 2005, p. 8.

24 Alrededor de la mitad de todas las demandas de *antidumping* de Estados Unidos se han entablado contra China. Véase Hufbauer y Wong, 2004, p. 16.

25 Información procedente del Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior de Brasil (2005).

de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), se han hecho esfuerzos para mejorar la aplicación y el respeto de los derechos de propiedad intelectual. China ha introducido cambios en su casi inexistente legislación sobre el tema y ha lanzado campañas educativas para aumentar la protección que otorga a la propiedad intelectual. Ha modificado sus leyes sobre patentes, marcas registradas y derechos de autor a fin de ajustarse a lo dispuesto en el Acuerdo sobre los ADPIC y ha creado una oficina (*Market Order Rectification Office*) encargada de fortalecer la cooperación interinstitucional en las actividades de protección de los derechos de propiedad intelectual. Asimismo, los tribunales chinos emitieron resoluciones que pueden llevar a endurecer las sanciones penales contra las infracciones en este ámbito. En el 2001, en la época en que China ingresaba a la OMC, el país modificó su regulación en materia de propiedad intelectual, pero ya a partir de los años ochenta, adhería a los principales convenios y acuerdos internacionales para la protección de los derechos de propiedad intelectual y ha cooperado con las organizaciones internacionales pertinentes, tales como la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV) y el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).[26] El sistema de protección de los derechos de propiedad intelectual de China cubre dos aspectos paralelos: la protección administrativa y judicial.[27] Hay varias dependencias en China encargadas de proteger los derechos de propiedad intelectual.[28]

Sin embargo, hay países, como Estados Unidos, donde la legislación relativa a los derechos de propiedad intelectual tiene mayores alcances y un mayor nivel de complejidad, que no están totalmente satisfechos con los esfuerzos chinos por garantizar una protección eficaz, ya que el comercio estadounidense todavía es víctima de las actividades de falsificación y piratería de China (Representante de Comercio de los Estados Unidos (2004)). China ha prometido que ratificará y pondrá en práctica lo antes posible los tratados de la OMPI relativos a la Internet. Según el Departamento de Comercio de los Estados Unidos, la tasa de piratería de China sigue entre las más altas del mundo (más del 90%) y las empresas estadounidenses pierden más de 1.000 millones de dólares al año de comercio legítimo por esta causa (Representante de Comercio de los Estados Unidos, 2005, p. 16). En promedio, el 20% de todos los productos de consumo del mercado chino son falsificados. Según un informe de International Data Corporation (IDC), los países con mayores tasas en materia de piratería de programas informáticos son China y Vietnam (92%).[29] Hay gran preocupación respecto de si China efectivamente cumplirá las obligaciones que contrajo en virtud del ADPIC. En el estudio anual que realiza el Representante de Comercio de los Estados Unidos (2005 "Special 301") se examinó la situación de 90 países, para determinar la eficacia y el grado de protección de los derechos de propiedad intelectual. Allí se señala que la aplicación del derecho penal por parte de las autoridades chinas para las infracciones en materia de derechos de propiedad intelectual aún no ha tenido efectos disuasivos evidentes, ya que China solo ha entablado procesos penales contra unos pocos infractores. También se indica que los Estados Unidos incluirá a China en la lista de observación prioritaria, sobre la base de hondas inquietudes respecto del cumplimiento de China con sus obligaciones y compromisos en virtud del ADPIC (Representante de Comercio de los Estados Unidos, 2005, p. 15).

Inversiones relacionadas con el comercio: China se comprometió a eliminar las prescripciones en materia

---

26 Desde 1980, en que China adhirió por primera vez al Convenio que establece la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), ha adherido al Convenio de París para la Protección de la Propiedad Industrial, el Tratado sobre la protección de la propiedad intelectual respecto de los circuitos integrados, el Acuerdo de Madrid sobre el registro internacional de marcas, la Convención Universal sobre Derechos de Autor, la Convención para la protección de los productores de fonogramas contra la reproducción no autorizada de sus fonogramas, el Tratado de cooperación en materia de patentes, el Arreglo de Niza relativo a la Clasificación Internacional de Productos y Servicios para el Registro de las Marcas, la Convención internacional para la protección de nuevas variedades de plantas y el Acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio. Información disponible en Tianjin Economic-Technological Development Area.

27 Tras conocerse propuestas sobre cómo aumentar la comunicación entre los organismos de aplicación de la ley y los organismos de la seguridad pública y las procuradurías de la nación, se estableció un mecanismo de trabajo que consiste en la coordinación entre la aplicación de la ley administrativa y el derecho penal, a fin de contar con una autoridad conjunta para enfrentar las infracciones en casos de derechos de propiedad intelectual.

28 Incluyen principalmente la oficina sobre la propiedad intelectual del Estado (*State Intellectual Property Office*), la administración de la industria y el comercio del Estado (*State Administration for Industry and Commerce)*, la administración general de prensa y publicaciones (*Press and Publication General Administration)*, la oficina de derechos de autor del Estado (*State Copyright Bureau*), el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Agricultura, la administración forestal del Estado (*State Forestry Administration*), el Ministerio de Seguridad Pública, la administración general de aduanas, la Corte Suprema y la Procuraduría Suprema.

29 En materia de piratería de programas informáticos en América Latina, sobresalen Colombia (53%), Puerto Rico (46%) y Brasil (63%) (IDC, 2004).

de nivelación del comercio (desempeño exportador, contenido local, posición de las divisas y transferencia de tecnología) para la inversión extranjera, de acuerdo con el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio. También convino en no forzar la transferencia de tecnología (OMC, 2001). Sin embargo, hay varios sectores que siguen estando afectados por limitaciones a la inversión, como los medios de comunicación y el sector automovilístico (OMC, 2003). Además, preocupa el hecho de que China continúe "fomentando" la transferencia de tecnología, a pesar de los reglamentos que prohíben expresamente dicha práctica, lo que fue señalado por los Estados Unidos, con ocasión de la reunión del Mecanismo de examen de transición celebrada en el 2004 (OMC, 2003).

Derechos comerciales: China se comprometió a liberalizar progresivamente el alcance de los derechos comerciales, de modo que en el plazo de tres años a partir del ingreso de China a la OMC (diciembre del 2004), todas las empresas en China obtuvieran el derecho a importar y exportar bienes en todo el territorio aduanero de China, salvo algunos bienes especificados en el Protocolo, que están sujetos a limitaciones. China formalizó la implementación de sus compromisos con la OMC en esta materia en julio del 2004, adelantándose seis meses al plazo estipulado (Representante de Comercio de los Estados Unidos (2004, pp. 12-14)).

Dado que antes del ingreso de China a la OMC el sistema comercial era extremadamente restrictivo, ya que en la mayoría de los casos las empresas de propiedad de inversionistas extranjeros solo podían importar lo necesario para sus procesos de fabricación y exportar lo que producían en China, hoy el país ha avanzado considerablemente en la liberalización de sus derechos comerciales y servicios de distribución. El Ministerio de Comercio ha aprobado normas sobre los procedimientos de registro para que los operadores extranjeros obtengan automáticamente sus derechos comerciales.[30] Como China ha cumplido con sus compromisos de liberalizar los servicios de distribución, entre ellos los servicios mayoristas y minoristas y los servicios de comisionistas y de franquicia, actualmente las empresas y particulares pueden importar y exportar bienes sin la presencia de un intermediario.[31] Para diciembre del 2006 se prevén grandes cambios en los sectores de las telecomunicaciones, la banca y los seguros. No habrá restricciones geográficas para las empresas de telecomunicaciones, se autorizará que las instituciones financieras extranjeras presten servicios a todos los clientes chinos y se permitirá que las empresas aseguradoras de capital totalmente extranjero instalen filiales.[32]

Impuesto al valor agregado: Ha habido reclamos sobre la aplicación discriminatoria del impuesto al valor agregado, lo que infringe las obligaciones relativas al trato nacional (Representante de Comercio de los Estados Unidos, 2004).

El accionar de China, que se ha comprometido a respetar los principios de acceso al mercado de la OMC, ha sido cuestionado por otros miembros de la Organización, que denuncian políticas discriminatorias de parte de China, tales como la política del impuesto al valor agregado sobre los semiconductores, que demuestra los esfuerzos de China por promover normas singulares del país para el cifrado inalámbrico y la telefonía inalámbrica de tercera generación.[33] Estados Unidos, con el apoyo de otros cuatro miembros de la OMC, recurrió al mecanismo de solución de controversias de la OMC para reclamar contra China por primera vez, alegando que sus políticas eran discriminatorias porque favorecían a los semiconductores producidos en China por sobre los importados.

---

30 Con la publicación de la circular sobre las normas de administración de derechos de importación y exportación (*Circular Concerning the Rules on the Administration of Import and Export Rights)* y de la nota sobre la rectificación de las normas de calificación y los procedimientos de verificación para importar y exportar (*Notice on the Rectification of Import and Export Qualification Standards and Verification Procedures)* del Ministerio de Comercio, China cumplió con las reducciones necesarias de los requisitos mínimos de capital registrado de las empresas chinas para obtener derechos comerciales. El trato que China dispensa a las empresas de inversión extranjera que desean operar como empresas comerciales está estipulado en las normas provisionales para el establecimiento de empresas conjuntas de capitales chinos y extranjeros (*Provisional Rules for the Establishment of Chinese-Foreign Equity Joint Venture Foreign Trade Companies)*, aprobadas por el Ministerio de Comercio en enero del 2003. Además, en abril del 2004 el Congreso de China aprobó una ley de comercio exterior corregida, a fin de otorgar automáticamente los derechos comerciales a entidades locales y extranjeras y a empresas conjuntas, una vez inscritas en el Ministerio de Comercio. Información disponible en MCRPC, s/f.

31 Antes de su ingreso a la OMC, en general China no permitía que las empresas extranjeras distribuyeran productos en el país. En su Protocolo de Adhesión, China se comprometió a eliminar las restricciones relativas al trato nacional y de acceso al mercado para las empresas extranjeras.

32 Información disponible en el sitio de la OMC.

33 Más recientemente, el gobierno aprobó una política de adquisiciones en virtud de la cual ordenaba la compra de programas producidos en China.

3. Evolución de China tras el período de transición: un largo camino por recorrer

Los tres años y medio transcurridos desde que China se incorporó a la OMC no son suficientes para permitir un juicio adecuado acerca del cumplimiento de las obligaciones multilaterales por parte del país. Sin embargo, sobre la base de lo sucedido tras el período crítico de transición, pueden hacerse varias observaciones. No es posible esperar un estricto cumplimiento de un país cuya economía era cerrada hasta hace poco tiempo. China ha hecho un progreso considerable en lo que respecta a la aplicación de los compromisos en el marco de la OMC. El Ministerio de Comercio Exterior y Cooperación y su sucesor, el Ministerio de Comercio, así como otros organismos, han trabajado para consolidar la idea de un "comercio justo y equitativo". No obstante, cabe notar que los regímenes regulatorios de China siguen siendo extremadamente complejos para muchos países, y que la falta de transparencia es uno de los principales obstáculos para concretar los beneficios potenciales de su integración a la OMC y abrir este enorme mercado a la competencia. Muchas empresas estatales aplican aún contingentes arancelarios, sobre todo en lo que respecta a la agricultura, el respeto de los derechos de propiedad intelectual sigue siendo insuficiente en ciertos casos, y se siguen empleando medidas sanitarias y fitosanitarias como barreras no arancelarias en materia agrícola (USCBC, 2004). Los principales temas de preocupación se refieren a los derechos de distribución, la propiedad intelectual, los derechos comerciales, las medidas no arancelarias y el acceso al mercado de servicios (USCBC, 2004). Sin embargo es importante notar que, hasta el momento, de acuerdo con el sistema de solución de diferencias de la OMC, no se ha determinado que China haya violado sus compromisos. Por el contrario, el país está aprovechando este medio para defenderse de medidas comerciales aplicadas contra sus productos. De principios del 2002 a mediados del 2005, China ha participado frecuentemente en este mecanismo, en cuatro ocasiones como demandado (WTO, 2004c) y en seis como demandante (WTO, 2002a, 2002b, 2002c, 2002d, 2003b y 2004d).

Con el fin de resolver los conflictos comerciales con China, Estados Unidos, entre otros países, está formando grupos de trabajo con el gobierno chino, para encontrar soluciones a problemas específicos que enfrentan sus empresas nacionales al exportar a este destino. En la reunión de abril del 2004 del Comité Conjunto de Comercio, China se comprometió a aplicar sus compromisos en materia de derechos comerciales, mejorar la protección de los derechos de propiedad intelectual, esforzarse por eliminar las políticas industriales discriminatorias y, en general, a ampliar la apertura de su mercado a los exportadores estadounidenses. En contrapartida, el gobierno de Bush prometió iniciar un proceso para reconocer a China como economía de mercado, de acuerdo con la ley comercial de Estados Unidos.

Sin este reconocimiento, China seguiría sujeto a cada vez más demandas de *antidumping*, lo que se traduciría en derechos arancelarios más elevados para sus exportaciones hacia Estados Unidos (Representante de Comercio de los Estados Unidos, 2004). Asimismo, la Unión Europea creó una Delegación de la Comisión Europea en China, y aprobó un programa bilateral de cooperación entre la Unión y este país, que se describe en un documento estratégico para el período 2002-2006.[34] Brasil y Chile, entre otros países de América Latina, también iniciaron programas de cooperación con China.[35]

Desde una perspectiva nacional y a corto plazo, los compromisos con la OMC se traducirán probablemente en un aumento del precio de los productos chinos, que actualmente están protegidos por restricciones al comercio. Esto podría considerarse una evolución positiva para el mercado internacional, ya que reduciría la brecha de precios entre los productos chinos y los de otros países. Cabe notar que, desde que China se integró

[34] En este se establece el marco para la cooperación entre la Unión europea y China en el período 2002-2006. Está orientado a apoyar la puesta en práctica de los ambiciosos objetivos de política de la Unión Europea con respecto a China, que abarcan una mayor integración de esta a la economía y el comercio mundiales; el fomento de la transición del país a una sociedad abierta, basada en el estado de derecho y el respeto de los derechos humanos; la mejora del uso de los recursos europeos, mediante la coordinación entre la asistencia de la Unión y el gasto bilateral de los Estados miembros, y el incremento del protagonismo europeo en China (Comisión Europea, 2002).

[35] Véase el documento "*Comunicado Conjunto de Prensa sobre seis Coincidencias en la Cooperación Económica y Comercial entre Chile y China*" (DIRECON, 2004) en el que se informa del establecimiento de un grupo de trabajo entre estos países. Brasil y China formaron una comisión mixta económica y comercial (*Comissão Mista Econômico-Comercial*) con el fin de mejorar sus relaciones económicas y firmaron un tratado sobre coperación comercial e inversión (*Memorando de entendimento entre a República Federativa do Brasil e a República Popular da China sobre Cooperação em Material de Comércio e Investimento*).

a la OMC en diciembre del 2001, su participación en la economía mundial aumentó drásticamente, al punto de convertirse en la tercera potencia comercial del mundo, solo superada por Estados Unidos y Alemania (OMC, 2004b). La integración de China a la OMC también le facilita la atracción de inversores extranjeros, que se encuentran en igualdad de condiciones en lo que respecta a ciertos temas problemáticos específicos y sienten mayor seguridad para participar en el mercado interno del país. A modo de ejemplo, el comercio bilateral entre China y Estado Unidos se incrementó un 84%, a 219.000 millones de dólares en el 2004. Esta cifra no abarca únicamente importaciones de Estados Unidos. Las exportaciones de este país a China ascendieron un 83%, mientras que las exportaciones de bienes básicos de Estados Unidos al resto del mundo (sin incluir a China) se elevaron apenas un 7%.[36] Lo anterior resulta de comerciar en un mercado más regulado y, por ende, más predecible, que permite a la comunidad empresarial competir en el marco de una estructura de precios más justa.

4. El concepto de economía de mercado y su aplicación

La cláusula relativa a las economías no regidas por las leyes del mercado se funda en el literal b del primer párrafo del artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio de 1994, que faculta a los miembros de la OMC para dar a estas economías un tratamiento diferente al de las economías de mercado en las demandas de *antidumping*.[37] Esta disposición, que se remonta a la reunión de revisión de 1954-1955 del Acuerdo, es resultado del examen de ciertos temas en relación con el grupo de trabajo sobre la adhesión de Polonia, y se incluyó en el artículo 2.7 del Acuerdo Antidumping. En virtud de esta norma, el Acuerdo Antidumping de la OMC faculta a los miembros para recurrir a mercados "sustitutivos" para calcular el "valor normal" de un bien o servicio en una economía no regida por las leyes del mercado. En el caso de China, los mercados sustitutivos a los que se recurre para calcular este valor normal son a menudo India, Turquía y México (Lyengar, 2004). Reconocer a China como economía de mercado no solo influiría en el enfoque de las demandas de *antidumping* contra las empresas chinas sino también en el posicionamiento de la economía china en el sistema de comercio mundial por parte de las autoridades del país y en las inquietudes de estas respecto del proteccionismo occidental.

En el sistema de la OMC, los países no se clasifican según se rijan o no por las leyes del mercado. Esto le corresponde a cada país, por lo cual las autoridades comerciales chinas deben interactuar con los respectivos gobiernos. Sin embargo, en el Protocolo de Adhesión a la OMC, China aceptó que las autoridades de los demás países miembros encargadas de la investigación aplicaran metodologías ajenas a las reglas del mercado en las investigaciones de *antidumping* y derechos compensatorios. Cabe notar que las disposiciones pertinentes del Protocolo no suponen la autorización para aplicar indiscriminadamente metodologías propias de economías no regidas por las leyes del mercado en todos los casos. En las demandas de *antidumping*, los países importadores están facultados para emplear metodologías alternativas (Stoler, 2004). El recurso a estas alternativas, entre otras el uso de información de precios de terceros países, se ve limitado en cierta forma por el hecho de que los exportadores chinos tengan la oportunidad de demostrar por anticipado que la actividad objeto de investigación se rige por las reglas del mercado. Esto permite a los exportadores chinos probar a las autoridades investigadoras que la información acerca de sus precios y costos no se ven distorsionadas por pertenecer a una economía no regida por las leyes del mercado. Las disposiciones del Protocolo que permiten recurrir a metodologías ajenas a las reglas del mercado expirarán en el 2016, 15 años después del ingreso de China a la OMC.

Por lo tanto, el Protocolo permite varias opciones a los miembros de la OMC. Por ejemplo, el Gobierno de Estados Unidos normalmente se niega a aceptar la información de precios que brinda China y prefiere emplear datos calculados a partir de mercados "sustitutivos". Por el contrario, la Unión Europea emplea un enfoque híbrido en materia de demandas *antidumping* interpuestas contra China y otros países que pueden considerarse economías que no se rigen por las leyes

[36] Véase más información en (CTPS, s/f).

[37] Actualmente existen 10 economías no regidas por las leyes del mercado, a saber: Albania, Armenia, China, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, la República de Moldova, Mongolia, Ucrania y Viet Nam. La Federación de Rusia se reconoció como economía de mercado en el 2000, mientras que la solicitud de Viet Nam fue considerada y rechazada.

del mercado. Esto hace posible que, en ciertos casos concretos, las importaciones procedentes de la China se consideren como de una economía de mercado, si se demuestra que las condiciones del mercado prevalecen en ciertas ramas de actividad específicas, y se tratan como tales en la investigación (véase el recuadro V.3).[38] Desde 1999, la República de Corea sigue un curso similar en sus relaciones con China, para determinar las ramas de actividad en las que rigen las condiciones de mercado (Stoler, 2003; Hufbauer y Wong, 2004). India, para la cual China sigue siendo una economía que no se rige por las leyes del mercado, ha aplicado una política análoga,

Recuadro V.3
CRITERIOS DE ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA PARA RECONOCER A UNA ECONOMÍA DE MERCADO

En el capítulo 4 de la Ley de aranceles de 1930 de los Estados Unidos, enmendada en 1979, se establecen criterios para reconocer a las economías que no se rigen por las leyes del mercado, a saber la presencia o ausencia de: convertibilidad de la moneda, negociación de los salarios entre empleadores y mano de obra, asociaciones entre empresas o inversión extranjera, control estatal de los medios de producción, la asignación de recursos y la determinación de los precios, así como otros factores que la autoridad administrativa considere pertinentes para el examen. El único aspecto favorable de la designación como economía no regida por las leyes del mercado desde el punto de vista del país considerado es que estas no están sujetas a derechos compensatorios. De los seis criterios enumerados, los dos principales obstáculos son la política cambiaria y los estándares laborales (Hufbauer y Wong, 2004, p. 17) En su evaluación de la designación de la Federación de Rusia como economía de mercado, las autoridades de Estados Unidos consideraron que el país cumplía básicamente con los seis criterios considerados, aunque en diferente grado. Por el contrario, se concluyó que Viet Nam no cumple con la mayoría de estas condiciones. Aunque haya avanzado en lo relativo a los salarios, presenta características incompatibles en materia de política cambiaria y convertibilidad de la moneda, restricciones a la inversión extranjera, intervención constante del gobierno en la economía y distorsión del sector bancario Asimismo, la independencia del poder judicial fue juzgada insuficiente (Stoler, 2003, p. 4).

La Unión Europea, a diferencia de los Estados Unidos, reclasificó a China como una "economía en transición" en 1998, lo que permite considerar las demandas de *antidumping* de manera individual, de acuerdo con los siguientes cinco criterios: la influencia del gobierno en la operación de las empresas; la seguridad jurídica de una economía planificada; una ley de empresas eficaz (criterios de contabilidad, entre otros); un marco regulatorio eficaz para los procedimientos de quiebra y la protección de los derechos de propiedad, y la convertibilidad de la moneda. La Unión Europea concluyó que China ha cumplido solo uno de los cinco requisitos, a saber, la ausencia de comercio de trueque y de distorsiones estatales en la operación de las empresas como resultado de los procesos de privatizaciones.

El punto de vista oficial de China difiere al respecto. En un estudio encargado por el Ministerio de Comercio se concluye que, a fines del 2001, de acuerdo con los estándares internacionales, China es una economía de mercado en un 69%, por lo que supera el umbral del 60% empleado para clasificar la economía de un país como de mercado (Jing Gu, 2005). De forma análoga, un consultor permanente del Consejo Chino de Promoción del Comercio Internacional declaró que los precios del 98% de los productos básicos de China se fijan de acuerdo con el libre juego de la oferta y la demanda y que las empresas operan de manera independiente del control del gobierno. (Jing Gu, 2005, p. 10).

La categoría de economía no regida por las leyes del mercado permite a quienes investigan las demandas de *antidumping* emplear precios de mercado sustitutivos para estimar los precios de las exportaciones procedentes de China Probar la existencia de dumping tiende a ser más fácil cuando se emplean precios sustitutivos que cuando se aplican las normas correspondientes a las economías de mercado. Sobre la base de las 208 demandas de *antidumping* interpuestas por Estados Unidos y la Unión Europea entre 1995 y 1998, Messerlin estima que el margen calculado con el procedimiento aplicable a las economías no regidas por las leyes del mercado por supuestos casos de dumping ha sido de un 3% a un 14% respecto de Estados Unidos y de un 20% a un 24% en lo referente a la Unión Europea, de acuerdo con una combinación de comparación y cálculo de precios (Messerlin, 2004). Según varios métodos de cálculo de los valores, los márgenes podrían llegar hasta un 25% en ambos casos. Los márgenes de dumping más elevados se vinculan a las economías no regidas por las leyes del mercado, 40% con respecto a los Estados Unidos y 46% en el caso de la Unión Europea. Sin embargo, cabe recordar que la proporción de las exportaciones chinas objeto de investigaciones de *antidumping* es extremadamente pequeña. Las demandas de *antidumping* interpuestas por 19 países representan apenas un 0,5% de los 438.000 millones de dólares a los que ascendieron las exportaciones chinas en el 2003, es decir, solo 2.200 millones (Jing Gu, 2005, p. 20).

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

[38] A fines de 1998, la Unión Europea modificó sus normas de protección comercial para permitir a las empresas reclamar el trato de economía de mercado si podían probar que sus precios y costos no estaban influenciados por el Estado. Según las fuentes oficiales de la Unión, de las 111 solicitudes que se recibieron de 1999 a fines de junio del 2004, solo 28 se aprobaron (Comisión Europea, 2004). Según otra fuente, 16 productores de fibras textiles sintéticas fueron aprobados, mientras que solicitudes de otras 28 empresas fueron rechazadas y está pendiente la decisión acerca de otras 12 (China.org.cn, 2005).

según la cual las autoridades pueden aplicar normas que normalmente se reservan para las economías de mercado (Stoler, 2003, p. 4). Canadá también adoptó un enfoque por sectores. Se considera que Argentina eligió reconocer a China como una economía de mercado "plena" y renunció a la posibilidad de emplear el enfoque "selectivo", probablemente debido a los costos de realizar investigaciones en sectores específicos (Tussie y Bianchi, 2004). Por lo tanto, varios países le brindan a las empresas chinas la oportunidad de argumentar que operan en una economía de mercado. China y otras economías no regidas por las leyes de mercado están instando a Estados Unidos y otros países que aplican un enfoque estricto e indiscriminado a adoptar un criterio más flexible.

Por otra parte, la opción de Australia parece demostrar que de la aplicación estricta de las normas relativas a las economías no regidas por las leyes del mercado se derivan escasas protecciones adicionales o especiales. Contrariamente a lo que generalmente se piensa, la categoría de economía no regida por las leyes del mercado no faculta a los países a emplear precios sustitutivos e información en materia de costos de terceros países en forma automática, ni garantiza márgenes de *dumping* más elevados en los casos de *antidumping* interpuestos contra China. Stoler señala que, incluso cuando la investigación involucra a una economía no regida por las leyes del mercado, son necesarios una serie de pasos para usar información sustitutiva de terceros países (Stoler, 2003, p. 3). Por otra parte, emplear esta información no es un requisito obligatorio; las autoridades aduaneras de Australia prefieren emplear los precios internos de otros vendedores de productos similares en China, que no están distorsionados por controles oficiales. Cuando el costo de las materias primas empleadas como insumos por una compañía se ve afectado por el hecho de que su proveedor es una empresa estatal, las autoridades aduaneras intentan obtener información alternativa acerca de los precios de estos insumos en otros proveedores que no sean propiedad del Estado y comercien con una compañía considerada u otros exportadores del país. Si lo anterior no resulta viable, las autoridades pueden recurrir a otros métodos apropiados y razonables para determinar los precios adecuados de las materias primas empleadas como insumos, entre los que figura el uso de información de precios sustitutivos de terceros países. Asimismo, cuando efectivamente se emplea información sustitutiva en el caso de una economía no regida por las leyes del mercado, el mercado nacional del país sustitutivo debe ser razonablemente representativo del de la economía considerada, y las autoridades aduaneras deben probar que la economía sustitutiva no está sujeta a distorsiones del mercado.

Dado lo anterior, que China deje de pertenecer a la lista de economías no regidas por las leyes del mercado no representaría perjuicios significativos para los países de América Latina y el Caribe que ya han otorgado a este país la categoría de economía de mercado, ya que la posibilidad de aplicar medidas de *antidumping* no se vería demasiado limitada. Estos países también pueden adecuar sus políticas de *antidumping* a un enfoque caso por caso. Por otra parte, es evidente que continuar tratando a China como una economía no regida por las leyes del mercado ha socavado los esfuerzos para mejorar las relaciones comerciales bilaterales de este país con el resto del mundo, incluidos los países de América Latina y el Caribe.

5. Países que reconocen a China como economía de mercado

Para evitar que en futuras demandas de *antidumping* se siga la metodología *ad-hoc* y a menudo discriminatoria que se emplea en las economías no regidas por las leyes del mercado, China está intentando activamente convencer a sus principales socios comerciales (incluidos Estados Unidos, la Unión Europea y Japón) de que se le otorgue la categoría de economía de mercado antes del plazo de la OMC previsto para el 2016.[39] A mediados del 2005, más de 30 países habían reconocido a China como economía de mercado, incluidos 10 de la región de América Latina y el Caribe (véase el cuadro V.9) Las autoridades chinas están impulsando la revisión de su categoría de economía no regida por las leyes del mercado en numerosos foros y, como parte de esta labor, han celebrado una serie de acuerdos bilaterales de libre comercio, en los que se le otorga la categoría de economía de mercado. Australia y Nueva Zelandia también reconocieron a China como economía de mercado y planean iniciar negociaciones de un tratado de libre comercio con ese país. Asimismo, iniciará las demandas de *antidumping* sobre la base de los

[39] En junio del 2004, la Unión Europea aplicaba 32 medidas de *antidumping* y tenía 22 investigaciones en curso contra China, mientras que Estados Unidos aplicaba 52 (Comisión Europea, 2004).

Cuadro V.9
PAÍSES QUE RECONOCIERON A CHINA COMO ECONOMÍA DE MERCADO
(Hasta junio del 2005)

América Latina y el Caribe	Asia y el Pacífico	África	Europa
Antigua y Barbuda	ANASO (10 países)	Benin	Armenia
Argentina	Australia	Congo	Federación de Rusia
Barbados	Nueva Zelandia	Djibouti	Georgia
Brasil	Pakistán	Nigeria	Islandia
Chile	Samoa	Sudáfrica	Kirguistán
Guyana		Togo	República de Moldova
Jamaica			
Perú			
Trinidad y Tabago			
Venezuela (Rep. Bolivariana de)			

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

costos en China, en vez de recurrir a costos o precios de países sustitutos. Brasil y Chile han acordado reconocer a China como economía de mercado. El reconocimiento por parte de los 10 miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ANASO) fue un elemento crucial para facilitar la conclusión de un tratado de libre comercio entre estos países a fines del 2004. Asimismo, el reconocimiento por parte de Islandia impulsó un estudio conjunto acerca de la factibilidad de un tratado de libre comercio entre ambos países, que se anunció a mediados de mayo del 2005.

Para que un mecanismo flexible que contemple cada caso de manera individual sea eficaz, los gobiernos de América Latina y el Caribe deberían trabajar en forma conjunta con las autoridades y empresas chinas, de modo de garantizar que la documentación acerca de costos y precios sea adecuada y auténtica. Cabe considerar que investigar empresas individuales es un proceso costoso y prolongado, en especial para las autoridades de países en desarrollo. Un enfoque caso por caso también hace recaer el peso de la prueba en las empresas chinas citadas en las demandas, lo que realza la importancia de la cooperación bilateral entre los países de la región y China. El Ministerio de Comercio de China anunció su intención de brindar apoyo y asistencia a las empresas chinas en el proceso de adquisición de la categoría de economía de mercado, tanto en el campo de sus ramas de actividad como en lo relativo a las demandas de *antidumping* en las que se vean envueltas, y ya se han tomado medidas concretas en tal sentido (*People's Daily Online*, 2004b; China.org.cn, 2004).

Cabe recordar que, de acuerdo con las normas de la OMC, las autoridades investigadoras deben, en todos los casos, calcular márgenes de *antidumping* correctos, independientemente de la categoría a la que pertenezca el país considerado. Mantener o variar dicha categoría no afecta a esta obligación ni al establecimiento de la existencia de daños o de la relación causal. Independientemente de la forma de cálculo del margen, China tiene el pleno derecho de recusar, por medio del mecanismo de solución de diferencias de la OMC, todo margen de *dumping* que estime incorrecto (Stoler, 2004, p. 3).

Desde 1997, China ha reestructurado y desarrollado los componentes de su régimen comercial, incluida su propia ley *antidumping* y otros recursos legales comerciales. Aunque desde esa fecha inició 34 investigaciones *antidumping*, ha mostrado cautela en lo que respecta a la presentación de este tipo de demandas (Jing Gu., 2005, p.13). Ha preferido las medidas diplomáticas preventivas, de modo de evitar las controversias comerciales. Desde el 2002, el país ha intentado persuadir a sus socios comerciales de que lo consideren una economía de mercado, en vez de responder con demandas de *antidumping* propias. El reconocimiento de China como economía de mercado por gran cantidad de países de América Latina y el Caribe se explica en este contexto. Dado que no solo los principales países desarrollados sino también muchos países en desarrollo recurren con frecuencia a las normas *antidumping*, China podría decidir cambiar su estrategia. Los países de la región deberían esforzarse por evitar este hecho, mediante la cooperación en el tema relativo a las economías no regidas por las leyes del mercado y el *antidumping*.

D. Aspectos estratégicos de la relación entre China y América del Sur

El año 2004 fue particularmente intenso, ya que las autoridades del Gobierno de China visitaron América del Sur en varias ocasiones. Su máximo líder, el Presidente Hu Jintao, realizó visitas de Estado a Argentina, Brasil y Chile, mientras que prácticamente en todos los países sudamericanos se hicieron presentes ministros o viceministros chinos, acompañados de delegaciones empresariales de alto nivel. En todas estas visitas se establecieron relevantes compromisos orientados a fortalecer la relación económica y comercial. A su vez, en el último tiempo, los presidentes de Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Perú y República Bolivariana de Venezuela han visitado Beijing y en el bienio 2004-2005 se han concretado un número aún mayor de visitas ministeriales y empresariales de estos y otros países de la subregión. El resultado ha sido casi un centenar de acuerdos y compromisos públicos, en que quedan expresados el interesante momento de la relación económica entre China y América del Sur y el mutuo interés por avanzar hacia una relación estratégica.

China necesita afianzar su proximidad con América Latina. En efecto, debido a su elevada tasa de crecimiento y al proceso de reconversión industrial de antiguas áreas rurales, aumentan los requerimientos de infraestructura y energía, los que, junto al notable incremento de la demanda de alimentos, representan un poderoso motivo para fortalecer las relaciones con los países latinoamericanos exportadores de recursos naturales. China también necesita asegurar el libre ingreso de sus exportaciones y ser aceptada en su condición de economía de mercado, objetivo que el Presidente de China gestionó exitosamente en sus visitas a la región. China también desea abrir una vertiente de acuerdos comerciales con la subregión que le garanticen el acceso preferente a sus productos, de modo de no ver desmejorada su competitividad frente a los productos norteamericanos —a través del ALCA o de acuerdos bilaterales de comercio— o europeos, anticipándose a las negociaciones de libre comercio de la Unión Europea con el Mercosur y la Comunidad Andina.

Las fórmulas de acercamiento de China hacia los países latinoamericanos han sido variadas y no excluyentes: acuerdos comerciales de distintas características, inversiones directas en los países, sobre todo en áreas de infraestructura y energía, empresas conjuntas con empresas estatales y acuerdos especiales en áreas de ciencia y tecnología. La negociación del tratado de libre comercio con Chile abre un nuevo camino, orientado a establecer vínculos de comercio e inversión más permanentes. Como es natural, esta estrategia de profundización y diversificación de las relaciones económicas tiene un componente político considerable. China ha tomado conciencia del significado de su creciente peso en la economía mundial y, por ende, tal como Estados Unidos y la Unión Europea buscan asegurar una presencia relevante en Asia, China desea hacerlo en América Latina. Por lo tanto, si bien el acercamiento no es solo con América del Sur, por diversas razones históricas la relación con Centroamérica y el Caribe ha sido menos fluida. Esta situación está cambiando aceleradamente. A inicios del 2005, se realizó en el Caribe una importante reunión entre altas autoridades de la cancillería china y sus contrapartes caribeñas y China ya es miembro pleno del Banco de Desarrollo del Caribe. Con todo, la convergencia de posturas en el plano internacional con Brasil, el potencial de la relación económica bilateral entre estos dos países y los diálogos en la APEC con Chile han generado condiciones propicias para que las medidas chinas de acercamiento a la región privilegien a América del Sur.

Para los países de esta subregión, China representa el mercado más grande y de mayor crecimiento en el mundo, con una elevada demanda de recursos naturales, abundantes en estos países. De persistir el alto ritmo de demanda china de estos productos básicos y recursos naturales con elaboración baja o media, los países sudamericanos tendrían por delante un largo período en que su dinámica de exportaciones y de términos de intercambio se verían fortalecidos por la demanda china. Por otra parte, China ofrece inversiones, sobre todo en áreas de infraestructura y energía, que complementan el financiamiento para emprendimientos relevantes en estas áreas. Un desafío interesante aquí es detectar los proyectos de infraestructura y de energía donde esa inversión pueda ser más necesaria para acelerar los plazos de puesta en práctica de tales obras, lo que no solo permitiría reforzar el vínculo de facilitación del comercio y de las inversiones con China y con Asia y el Pacífico sino que también generaría externalidades para el propio proceso de integración.

Para Chile, el tratado de libre comercio con China representa un paso importante en su estrategia de plataforma de inversiones y puente de comercio entre Asia y América Latina, considerando que ya tiene un acuerdo de libre comercio con la República de Corea y en el segundo trimestre del 2005 concluyó las negociaciones para un acuerdo similar con Singapur y Nueva Zelandia, al que se sumará Brunei. Para China, por su parte, este acuerdo con Chile, en primer lugar, abre las puertas a la inversión minera en el país más rico en cobre, siendo la alianza estratégica de Minmetals y CODELCO un logro en el aprovisionamiento de largo plazo del valioso mineral. En segundo lugar, al menos en teoría, le permite acceder a la vasta red de acuerdos comerciales que ha venido construyendo Chile, partiendo por el acceso preferencial al mercado del Mercosur, posibilidad que se estaría evaluando, ya que requiere la inversión china en ese país sudamericano. También es posible que, en los próximos años, el acuerdo con Chile sea el primero de una serie con otros países de la subregión, acuerdos que podrían irse multilateralizando, al estilo del acuerdo en vigor entre China y el área de la ASEAN. Se trata de un escenario cuya velocidad de concreción, aparte de sus razones endógenas, dependerá del ritmo de avance relativo en la Ronda Doha respecto del ALCA y los acuerdos de la UE con el Mercosur y la Comunidad Andina.

Para Brasil, la economía más grande del continente latinoamericano, China representa un aliado de peso, junto con India y Rusia, en su búsqueda de un mundo multipolar. De hecho, Brasil y China han desplegado una interesante y novedosa labor en las negociaciones de Doha, en el seno del G-20, grupo que articula las posiciones agrícolas de los países en desarrollo. El accionar del G-20 está siendo clave en la evolución de estas negociaciones y demuestra hasta ahora el grado inédito de incidencia que en ellas han alcanzado los países en desarrollo. Ese mismo accionar encuentra a estos dos países en posturas bastante similares en variados temas de la agenda de negociaciones comerciales multilaterales, tales como inversión, propiedad intelectual y servicios. Por otra parte, Brasil y China están buscando promover la constitución de alianzas estratégicas para la agregación de valor a productos primarios o industrializados y la realización de inversiones que permitan la transferencia de tecnología. En particular, los avances en el área espacial y aeronáutica, así como en biotecnología, dan cuenta de relevantes espacios de cooperación sur-sur en alta tecnología. En materia comercial, Brasil puede asegurarle a China la provisión de largo plazo de la soya y el mineral de hierro, además de representar el mercado más importante de América Latina para sus productos manufacturados.

El Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, por su parte, ha mostrado también un activo interés en concertar acuerdos comerciales con China. El quinto exportador de petróleo en el mundo está inmerso en un esfuerzo por diversificar sus ventas petroleras y la inversión foránea, al tiempo que busca reducir la dependencia económica de los Estados Unidos. En este contexto, el acercamiento hacia China le abre un margen de acción. Por su parte, al país asiático le interesa formar asociaciones conjuntas y participaciones en operaciones mineras y petroleras en todo el mundo.

El desafío para Colombia es mayor que el de su vecino. Por una parte, produce muchos de los bienes intermedios que China está colocando en el mundo; por otra, no posee las reservas de petróleo y minería de la República Bolivariana de Venezuela o Ecuador. Con todo, en el viaje del Presidente de Colombia a Beijing en abril del 2005, se firmaron varios acuerdos de cooperación y se obtuvo además el compromiso de China de invertir en los sectores de textiles, infraestructura e hidrocarburos. Según el presidente de la asociación de exportadores colombiana Proexport, para poder competir con China, el país deberá tomar decisiones estratégicas sobre qué actividades priorizar, mejorar la competitividad en esos sectores, diferenciar sus productos y avanzar en un proceso de modernización en todos los niveles. Esta es una reflexión interesante y muy pertinente para construir las complementariedades económicas con China, las que serán más fáciles de abordar en contextos dinámicos de construcción de ventajas competitivas.

Las expectativas de Perú respecto de la ampliación de relaciones económicas con China también han estado en el centro del debate nacional. Al tenor de las declaraciones conjuntas de los gobiernos y de los acuerdos de cooperación ya firmados a comienzos del 2005, estos esfuerzos parten por incrementar sus exportaciones en recursos naturales, mineros y hortofrutícolas y también por desarrollar su turismo. Al país asiático le interesa incrementar sus inversiones, sobre todo en el área de hidrocarburos. En función de ello, se firmaron acuerdos para el fomento del turismo en ambas direcciones, para facilitar la exportación de fruta fresca, específicamente de uva hacia China y de manzana hacia el Perú, y se abrió una cooperación recíproca para la promoción de inversiones en sectores relacionados con recursos naturales, incluidos hidrocarburos, infraestructura y turismo.

Argentina recibió en noviembre del 2004 la visita del Presidente chino, con la esperanza de afianzar sus relaciones comerciales y lograr el apoyo con recursos frescos orientados a fortalecer las inversiones del país. Con antelación, el Presidente Kirchner había encabezado una visita a China, acompañado de varios ministros y

de una nutrida comitiva empresarial. Ambos países establecieron una serie de acuerdos que facilitarían el ingreso de la soya con mayor valor agregado, la carne y otros alimentos procesados a China. Según las estimaciones, las exportaciones de Argentina a China podrían incrementarse de 3.000 millones de dólares a 10.000 millones en el próximo quinquenio. Entre estos resultados, se acordó una apertura del mercado chino para las exportaciones argentinas de carne fresca, tanto bovina como aviar, por la cual se otorgaron permisos a 5 frigoríficos exportadores argentinos de carne bovina y a 11 productores de pollo.[40]

1. Tratado de Libre Comercio con Chile

Para Chile, el TLC con China no solo representa un paso relevante en su estrategia internacional sino que también reporta un beneficio comercial de gran importancia. Según estimaciones presentadas por la Dirección Económica de la cancillería chilena, un posible TLC con China representará un fuerte incentivo para las exportaciones nacionales a dicho mercado, con un gran impacto en las exportaciones agrícolas, ganaderas, silvícolas y de la pesca extractiva, conjunto que podría aumentar cerca del 95%. Del mismo modo, se verían favorecidas las exportaciones de productos mineros, así como las de productos industriales del sector alimentos y bebidas, rubros que serían beneficiados por la eliminación de los aranceles y de los escalonamientos arancelarios. Se plantea también que el TLC, además de liberalizar el comercio bilateral, contribuirá a transparentar los mercados, con mecanismos que faciliten la corrección de las eventuales distorsiones que puedan existir en el comercio bilateral, generando a la vez mayor certidumbre jurídica para los negocios. Para Chile se trata de un acuerdo muy relevante, toda vez que China está pasando a constituir el segundo mercado de destino para sus exportaciones.

Cabe considerar que la negociación del TLC se hizo posible por el buen resultado de Chile en las negociaciones con Estados Unidos, la Unión Europea y la República de Corea, tema que suscitó el interés de las autoridades chinas, al coincidir con la voluntad china de avanzar en negociaciones comerciales con sus vecinos de la ASEAN. En tal sentido, conocer más de cerca la experiencia negociadora chilena podía serles útil en su propio proceso de gradual sofisticación en las negociaciones comerciales, primero con sus socios asiáticos y luego con el resto del mundo. A lo anterior se suman los vínculos históricos que Chile ha mantenido con China. Ambos países han estrechado sus lazos comerciales a lo largo de la década de 1990 y mantienen relaciones diplomáticas desde 1970. Chile fue el primer país latinoamericano en establecer relaciones diplomáticas con China, el primero en cerrar la negociación bilateral para el ingreso de la nación asiática a la Organización Mundial del Comercio (OMC) y también el primero en reconocer a China como una economía de mercado. Todo ello, más los intensos contactos a nivel ministerial y de Jefes de Estado que supone la APEC, generó las condiciones para que los Presidentes Lagos y Hu Jintao anunciasen el inicio de negociaciones para un TLC en noviembre del 2004, aprovechando justamente una de las citas de la APEC.

En la primera ronda de negociación (enero del 2005) se establecieron los temas que habrían de acordarse, relacionados con las modalidades de negociación de aranceles, acceso a mercados, reglas de origen, procedimientos aduaneros, barreras técnicas al comercio, medidas de defensa comercial y solución de controversias. En la segunda (abril del 2005), se conformó el Grupo Técnico de Alto Nivel, integrado por altos representantes gubernamentales de ambos países. En la tercera ronda (junio del 2005) se avanzó en las modalidades de negociación de la oferta arancelaria y en los grupos ya mencionados. Se iniciaron también conversaciones en torno al abordaje en futuras negociaciones de los temas relacionados con el comercio de servicios, inversiones, propiedad intelectual y medidas de facilitación comercial, así como sobre colaboración científica y tecnológica, temas laborales, pymes y seguridad social, desarrollo sustentable y cooperación en el ámbito minero.

40 *El Cronista*, "China abre el Mercado de carnes", Buenos Aires, 11 de julio del 2005.

2. Iniciativas de inversión en América del Sur

De los 1.800 millones de dólares de inversiones que realizó China en el exterior en el 2004, exceptuando el sector financiero, América Latina recibió cerca de 889 millones de dólares. Según estadísticas del Ministerio de Comercio del país asiático, el sector minero recibió un 55% del total de las inversiones chinas en el extranjero. Estas cifras no causan extrañeza: la estrategia de China para asegurar el abastecimiento de materias primas en el largo plazo se traduce en desplazamientos crecientes de capitales, que también ingresan a América Latina, en sectores tales como energía, minería, infraestructura y agricultura.

a) Energía

China se ha convertido en el segundo consumidor de energía del mundo, al duplicar sus importaciones en los últimos cinco años. La relación entre el uso total de energía y el PIB muestra que dicho país consume el triple del promedio mundial en energía por dólar de PIB. Tan alto nivel de consumo, relativo a un PIB además extraordinariamente dinámico, plantea elevadas exigencias de inversión, tanto interna como en el exterior, si no se desea afectar el ritmo de crecimiento por cuellos de botella en energía o en insumos críticos. Es por eso que en las relaciones de China con América Latina el capítulo de energía cobra tanta relevancia y supone cuantiosas inversiones que permitan asegurar fluidez y certeza en el aprovisionamiento futuro. Destaca aquí el otorgamiento a la República Bolivariana de Venezuela de un crédito por 4.000 millones de dólares para proyectos energéticos, además de proyectarse una intensificación de la cooperación económica para el desarrollo de las vastas reservas de crudo y gas. Por su parte, la República Bolivariana de Venezuela se comprometió a iniciar la exportación de 600.000 barriles diarios de fueloil y 1,8 toneladas métricas de orimulsión, combustible empleado en la generación eléctrica. Con todo, las dificultades para incrementar significativamente las exportaciones de petróleo a China también son logísticas, dada la falta de refinerías especiales y de una flota de transporte adecuada para llegar a ese país.

Se trata de un obstáculo digno de mención también para las pretensiones chinas de abastecerse desde diversos países de América Latina. Sin embargo, en una visión de largo plazo, China está participando activamente en futuras inversiones en áreas de hidrocarburos en la región. En el caso de Colombia se están desarrollando negociaciones para invertir en la exploración de recursos petroleros, vírgenes en un 87%. Un primer paso en ese sentido se dio con la reunión entre representantes de la compañía petrolera estatal de Colombia y de China Petrochem, de la que emanó un acuerdo de cooperación. Pero las empresas chinas no solo están interesadas en la exploración y explotación del crudo, sino también en la infraestructura que se requiere para exportarlo. De hecho, se logró ya un avance importante para buscar la vinculación de capital chino en iniciativas de gran impacto, como la construcción del oleoducto entre la República Bolivariana de Venezuela y Colombia, que beneficiaría a los tres países. Este gasoducto, cuyas inversiones también involucran a Colombia, atravesaría el norte de este país en dirección al Pacífico, facilitando las exportaciones a China de combustibles venezolanos y colombianos.

En la misma dirección de asegurar abastecimiento futuro aparecen las conversaciones de expertos chinos con técnicos de otros países de América del Sur. Se han entablado conversaciones en Argentina para formar una asociación estratégica orientada a la exploración de petróleo y gas natural con la recién creada empresa estatal Enarsa. También en Brasil se ha progresado en las negociaciones entre la empresa brasileña Petrobras y la china Sinopec, que establecerán empresas mixtas para la explotación petrolera en todo el mundo, en los mares de Brasil y China, en un futuro cercano, y en los mares de África, República Bolivariana de Venezuela, Colombia y México, a largo plazo. Asimismo, ingenieros chinos están estudiando en Brasil el proceso de fabricación del etanol, el funcionamiento de sus industrias y la forma de distribución.

b) Minería

La creciente y sostenida demanda de minerales como cobre, hierro y zinc ha llevado al Gobierno de China a explorar formas que aseguren su abastecimiento, ya sea a través de acuerdos de importación de largo plazo, asociaciones estratégicas con empresas mineras latinoamericanas o bien mediante la inversión extranjera directa. En esta última modalidad, ya operan varias empresas mineras chinas en Perú, Ecuador y República Bolivariana de Venezuela. En Brasil, la Siderúrgica Baoshan de Shanghai está construyendo un complejo siderúrgico que constituye uno de los mayores proyectos de inversión china en el exterior. También en ese país, hacia mediados del 2005 el Yanguang Group de China concluyó un acuerdo con la compañía Vale do Río Doce e Itochu Corporation, de Japón, para crear una empresa productora de carbón mineral y metalúrgico, con el fin de fabricar acero.

En Chile, durante el año 2004, la empresa China Minmetals Nonferrous Metals, Co. se adjudicó los yacimientos de cobre Doña Inés de Collahuasi y Lomas Bayas, los que habían pertenecido a Noranda de Canadá, al desembolsar 5.000 millones de dólares. Si bien a China ello le permite obtener alrededor de 600.000 toneladas de cobre en los próximos años, sus requerimientos son mucho mayores. Esto llevó a la empresa a cerrar un convenio de inversión y abastecimiento con CODELCO por 2.000 millones de dólares. Minmetals inicialmente invertirá 550 millones de dólares a cambio de una participación del 50% en una empresa conjunta con CODELCO. Como contrapartida, los chinos se aseguraron un contrato de abastecimiento de 55.000 toneladas de cobre para los próximos 15 años. En virtud del acuerdo, se otorga a Minmetals una opción de compra por el 25% de la mina Gaby, que se estima producirá cerca de 150.000 toneladas de cátodo de cobre.

c) Infraestructura

El volumen de materias primas que en el futuro requerirá China, parte del cual puede aportar la subregión, transforma el lento desarrollo de la infraestructura sudamericana en un cuello de botella. De allí el marcado interés de China por participar también en el financiamiento de estas obras. Los ejemplos son variados. China invertirá en el programa de reestructuración ferroviaria en Argentina, lo que le permitirá abaratar costos de transporte de la carne y la soya. En Brasil, el Gobierno de China señaló el interés de invertir en el corto plazo 5.000 millones de dólares en infraestructura. Solo en el área ferroviaria se estima que, antes del 2008, deberán invertirse 11.000 millones de dólares, de los cuales 7.000 corresponderán a la iniciativa privada y 4.000 al sector público. Al aumentar los kilómetros de ferrovías, Brasil podrá reducir notablemente el costo de la soya, la que hoy se transporta en un 90% por carretera. China también acordó cooperar con financiamiento competitivo en la construcción del gasoducto que abastecerá el nordeste del Brasil con gas natural, obra que culminará en el 2006. El Gobierno de China también se ha propuesto invertir 2.000 millones de dólares en el Corredor de Exportación Norte, específicamente en el Puerto de Itaqui (por donde se embarca la soya y el hierro hacia Estados Unidos, Europa y Asia), en la Ferrovía Norte-Sur y en la terminal de granos de Maranhao, que se instalará cerca de Itaqui.

d) Ciencia y tecnología

En los últimos años, China ha dado un salto considerable en materia de investigación y desarrollo y de innovación tecnológica. En tal sentido, la cooperación bilateral de China con algunos países latinoamericanos podría incorporar programas que permitan el aprendizaje e intercambio de experiencias en variables cruciales relacionadas con la innovación. Está en los propios países latinoamericanos el diseñar este tipo de acuerdos y aprovecharlos, en el marco de dinámicas de complementariedad tecnológica y de inversiones. Al respecto, China y Brasil, en los terrenos espacial y aeronáutico, son un buen ejemplo de cooperación sur-sur en alta tecnología. Respecto de la cooperación aeronáutica bilateral, la Empresa Brasileña de Aeronáutica (Embraer) estableció una empresa de inversión mixta con un socio chino en la ciudad nororiental china de Harbin. Esa empresa mixta, con una capacidad de producción anual de 24 aviones regionales, ha entregado a South China Airline la primera serie de aparatos. Los dos países lanzaron conjuntamente dos satélites de recursos terrestres (CBER-1 y CBER-2) de su propia fabricación y diseño en 1999 y 2003. Las imágenes enviadas de estos dos satélites han sido utilizadas para la agricultura, silvicultura, tierras, recursos minerales, conservación del agua, cartografía, protección del medio ambiente, vigilancia de desastres y urbanismo. Estos países planean enviar otros tres satélites del mismo tipo en los próximos años.

Así, por ejemplo, la cooperación tecnológica permitiría que la información satelital aporte en el control de plagas ganaderas, en el control integrado de fronteras y en diversos aspectos de la trazabilidad. De nuevo, aquí la posibilidad de reforzar las complementariedades económicas con China depende de un esfuerzo creativo y prospectivo de los países de la región por detectar y promover oportunidades de beneficio mutuo. En tanto estas oportunidades supongan mejoras en materia de energía, infraestructura, facilitación del comercio y nuevas inversiones, también se verá beneficiado el propio proceso de integración subregional.

Cuadro V.10

SITUACIÓN DE LAS RELACIONES COMERCIALES ENTRE CHINA Y ALGUNOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y PRINCIPALES RESULTADOS DE LA GIRA DE ESTADO DEL PRESIDENTE CHINO HU JINTAO EN LA REGIÓN

	Argentina (2003)	Brasil (2004)	Chile (2004)	Colombia (2003)	Perú (2004)	Cuba (2003)	República Bolivariana de Venezuela (2003)
China como destino de las exportaciones	4° Lugar	4° lugar	3° lugar	26° lugar	2 ° lugar	6° lugar	18° lugar
China como origen de las importaciones	4° lugar	4° lugar	4° lugar	5° lugar	3r lugar	3r lugar	12° lugar
Principales productos exportados hacia China	Soya, cuero, gas, petróleo	Soya, hierro, repuestos de automóviles, productos de tecnología espacial	Cobre, harina de pescado, pulpa de madera, uvas	Mineral de hierro, cobre y otras aleaciones	Cobre, harina de pescado, zinc, estaño y otros	Azúcar, níquel, aluminio, metales y vacunas, turismo	Petróleo, hierro y minerales
Porcentaje de las exportaciones hacia China en el total de exportaciones	8%	6,2%	9,1%	0,6%	10%	5%	1%
Productos importados desde China	Computadores, motocicletas, lámparas, herbicidas	Televisores, equipo eléctrico y electrónico, acondicionadores de aire	Calzado, televisores, textiles	Equipos de sonido, equipo electrónico, computadores, textiles	Televisores, motocicletas, radios	Leguminosas, arroz, televisores, calzado, productos electrónicos	Maquinaria y equipo de transporte
Porcentaje de las importaciones desde China en el total de importaciones	5,0%	4,2%	7,4%	5,0%	7,6%	4,7%	2,1%
Alianzas y negocios empresariales	Se anuncia el interés en nuevas inversiones empresariales, estimadas en 20.000 millones de dólares [a] en sectores de infraestructura, vivienda, transporte, comunicaciones y tecnología espacial. Conversaciones sobre asociación estratégica con la estatal de Argentina, Enarsa. Apertura del mercado chino para las exportaciones de carne bovina y aviar. Se extendieron permisos a 5 frigoríficos y a 11 productores de pollo.	Posibilidad de realizar empresas conjuntas binacionales en sectores como tecnología de la información, acero, agroindustria y empresas comercializadoras. Se concretaron inversiones por 1. 300 millones de dólares y se estiman otras de entre 5.000 y 7.000 millones de dólares. Acuerdo de asociación entre Petrobras y Sinopec para establecer empresas mixtas de exploración petrolera. La siderúrgica Baoshan participa con Vale do Rio Doce en la construcción de un complejo siderúrgico y la empresa Yanguang concluyó un acuerdo con la Vale e Itochu Corp. de Japón para crear una empresa productora de carbón mineral y metalúrgico para la fabricación de acero.	Interés en nuevas inversiones empresariales. Se firmó un convenio de inversión y abastecimiento entre Codelco y China Minmetals por 2.000 millones de dólares, asegurando un contrato por 55.000 toneladas de cobre para 15 años y opción de compra del 25% de la mina Gaby.	Acuerdo de cooperación entre Colombia y China Petroleum. Vinculación de capital chino en la construcción de un oleoducto entre la República Bolivariana de Venezuela y Colombia, con miras a facilitar las exportaciones a China.	Empresa Minmetals Corp. adquiere propiedad de la Canadiense Noranda, a su vez propietaria de la minera Antamina (septiembre). Se estudian inversiones conjuntas en textiles y confecciones.	Funcionarios cubanos reconocieron que un total de 41 agencias turísticas chinas tienen ya negocios con Cuba. Se concretaron inversiones por cerca de 1.800 millones de dólares para los próximos 10 años.	Crédito por 4.000 millones de dólares para proyectos energéticos, a cambio del compromiso de la República Bolivariana de Venezuela de exportar 600.000 barriles diarios de fueloil y 1,8 toneladas métricas de orimulsión.
Reconocimiento de condición de economía de mercado	Sí (16-11-2004)	Sí (17-11-2004)	Sí (18-11-2004) [b]	No.	Sí (20-11-2004)	N.A.	Sí, diciembre 2004

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial, diversos medios de prensa de cada país y la base de datos COMTRADE.

[a] Las propias autoridades oficiales han sido cautas al momento de ponderar estas cifras, señalando que se refieren a inversiones de largo plazo de hasta 10 años.

[b] A mediados de septiembre del 2004, en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la canciller chilena de la época informó oficialmente a su colega chino de la decisión de concederle este reconocimiento, el que se anunciaría públicamente en la visita de Estado del Presidente chino a Chile en noviembre del 2004.

Bibliografía

ADB (Banco Asiático de Desarrollo) (2005), *Asian Development Outlook 2005. Promoting Competition for Long Term Development*, Hong Kong.

BID (Banco Interamericano del Desarrollo) (2004), *The Emergence of China: Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean*, Washington, D.C.

Cámara de Diputados de Estados Unidos (2005a), "Miller questions Chinese Co's Bid for unocal" [en línea] <http://www.house.gov/garymiller/Unocal.html>.

—— (2005b), "Pelosi statement on amendment to block Chinese Bid to acquire unocal" [en línea] <http://www.house.gov/pelosi/press/releases/June05/unocal.html>.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2004), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, edición 2002-2003,* (LC/G.2221-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.45.

CESPAP (Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico) (2005), *Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2005. Dealing with shocks*, Nueva York.

Chantasasawat, Busakorn, K.C. Fung, Hitomi Iizaka y Alan Siu (2004), "Foreign Direct Investment in East Asia and Latin America: Is there a People´s Republic of China effect?", documento presentado en 2004 LAEBA Annual Conference: The Emergence of China: Challenges and Opportunities for Latin America and Asia, Latin America/Caribbean and Asia/Pacific Economics and Business Association (LAEBA) (Beijing, 3 y 4 de diciembre).

China.org.cn (2005), "16 textile producers win EU market economy status" [en línea], febrero <http://www.china.org.cn/english/2005/Feb/119696.htm>.

—— (2004), "Chinese firms help fight for MES" [en línea], 21 de junio <http://www.china.org.cn/english/BAT/98785.htm>.

Comisión Europea (2004), "China - Market economy status in trade defence investigations", Bruselas, 28 de junio [en línea] <http://europa.eu.int/comm/trade/issues/bilateral/countries/china/pr280604_en.htm>.

—— (2002), "China: European Commission approves country strategy paper 2002-2006" [en línea] <http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/csp/index.htm>.

CTPS (Center for Trade Policy Studies) (s/f) [en línea] <http://www.freetrade.org>.

DIRECON (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales) (2004), "Comunicado conjunto de prensa sobre seis coincidencias en la cooperación económica y comercial entre chile y china", Santiago de Chile, 18 de noviembre.

Diario el Mundo (2005), "Dura puja por la polémica petrolera de EE.UU., UNOCAL", 10 de julio, Washington, D.C.

El Cronista (2005), "China abre el mercado de carnes", Buenos Aires, 11 de julio.

Financial Times (2005), "CNOOC might look to Australian group", 4 de agosto.

Fortin Carlos (2005), "International Forum on Going Global of Chinese Enterprise-Strategy and Management of Multilateral Business", Ministerio de Comercio de la República Popular China (MCRPC), 28 de abril.

García-Herrero, Alicia y Danial Santabárbara (2004), "Does China have an impact on Foreign Direct Investment to Latin America?", documento presentado en 2004 LAEBA Annual Conference: The Emergence of China: Challenges and Opportunities for Latin America and Asia, Latin America/Caribbean and Asia/Pacific Economics and Business Association (LAEBA) (Beijing, 3 y 4 de diciembre).

Hoover's (2005), "Interdependence between Asean and China" [en línea], 8 de julio <http://www.hoovers.com>.

Hufbauer, Gary Clyde y Yee Wong (2004), "China Bashing 2004", *International Economics Policy Briefs,* N° PB04-5, Institute of International Economics, Washington, D.C., septiembre.

IDC (International Data Corporation) (2004), *Estudo global da pirataria de software de 2004*, Business Software Alliance (BSA).

Jing Gu (2005), "China and the WTO dispute settlement: three years on", *IASP Seminar Series*, 1 de marzo, Nottingham Trent University.

Lall, Sanjaya, John Weiss y Hiroshi Oikawa (2004), "People´s Republic of China´s competitive threat to Latin America: an analysis for 1990-2002", documento presentado en 2004 LAEBA Annual Conference: The Emergence of China: Challenges and Opportunities for Latin America and Asia, Latin America/Caribbean and Asia/Pacific Economics and Business Association (LAEBA) (Beijing, 3 y 4 de diciembre).

Lardy, Nicholas R. (2004), "China: The great new economic challenge?", *The United States and the World Economy*, Bergsten. C. Fred, Institute for International Economics, enero.

Lin, Justin Yifu (2004), "The People´s Republic of China´s future development and economic relations with Asia and Latin America", documento presentado en 2004 LAEBA Annual Conference: The Emergence of China: Challenges and Opportunities for Latin America and Asia, Latin America/Caribbean and Asia/Pacific Economics and Business Association (LAEBA) (Beijing, 3 y 4 de diciembre).

López-Córdova, Ernesto (2004), "Economic integration and manufacturing performance in Mexico: is Chinese competition to blame?", documento presentado en 2004 LAEBA Annual Conference: The Emergence of China: Challenges and Opportunities for Latin America and Asia, Latin America/Caribbean and Asia/Pacific Economics and Business Association (LAEBA) (Beijing, 3 y 4 de diciembre).

Lora, Eduardo (2004), "Should Latin America fear China?", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), inédito.

Lyengar, Jayanthi (2004), "China ties to dump WTO anti-dumping rules", *Asia Times Online*, 22 de julio.

MCRPC (Ministerio de Comercio de la República Popular China) (s/f) [en línea] <http://english.mofcom.gov.cn>.

—— (2005a), *Policies on Foreign Investment,* julio.

—— (2005b), *Main Indicators of Foreign Trade and Economy in Total (2004/01-12),* marzo.

Messerlin, Patrick A. (2004), "China in the WTO: antidumping and safeguards", *China and the WTO*, D. Bhattasali, S. Li, y W. Martin (eds.), Banco Mundial/Oxford University Press.

Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior (2005), "Medidas aplicadas em vigor", Departamento de Defesa Comercial, Brasil [en línea] <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/secex/defComercial/for_MedAplVigor.php>.

Moreira, Mauricio Mesquita (2004), "Fear of China: is there a future for manufacturing in Latin America?", documento presentado en 2004 LAEBA Annual Conference: The Emergence of China: Challenges and Opportunities for Latin America and Asia, Latin America/Caribbean and Asia/Pacific Economics and Business Association (LAEBA) (Beijing, 3 y 4 de diciembre).

Office of China Economic Area (s/f) [en línea] <http://www.mac.doc.gov/china/>.

ONEC (Oficina Nacional de Estadísticas de China) (2004), *Anuario Estadístico de China 2004*, Beijing.

OMC (Organización Mundial del Comercio) (s/f a), "List of ITA participants" [en línea] <http://www.wto.org/english/tratop_e/inftec_e/itapart_e.htm>.

—— (s/f b) [en línea] <http://www.wto.org>.

—— (2005a), "*Situación de la aplicación"*, Comité de Participantes sobre la Expansión del Comercio de Productos de Tecnología de la Información, Nota del la Secretaría, Revisión (G/IT/1/Rev.35), 13 de mayo.

—— (2005b), *Agreement on Textiles and Clothing*, Artículo N° 9, 1° de enero.

—— (2004a), *Informe al Consejo del Comercio de Mercancías sobre el Examen de Transición de China*, (G/AG/19), Comité de Agricultura, 3 de noviembre.

—— (2004b), *Estadísticas del comercio internacional, 2004*, Ginebra, octubre.

—— (2003a), "Transitional review mechanism pursuant to paragraph 18 of the Protocol on the Accession of the People's Republic of China ('China')", *Protocol of Accession of the People's Republic of China. Anexo 1A*, Committee on Trade-Related Investment Measures, 1° de octubre.

—— (2003b), "Communidades Europeas - Medidas que afectan al comercio de embarcaciones comerciales (Reclamante: Corea)" (DS301), 3 de septiembre.

—— (2002a) "Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero (Reclamante: Communidades Europeas)" (DS248), 7 de marzo.

—— (2002b), "Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero (Reclamante: China)" (DS252), 26 de marzo.

—— (2002c), "Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero (Reclamante: Brasil)" (DS259), 21 de mayo.

—— (2002d), "Estados Unidos - Medidas de salvaguardia definitivas sobre las importaciones de determinados productos de acero (Reclamante: Nueva Zelandia)" (DS258), 14 de mayo.

—— (2001), *Adhesión de la República Popular China* (WT/L/432), 23 de noviembre.

OMEM (Oficina Mundial de Estadísticas del Metal) (2005), *World Metal Statistics Yearbook 2005*.

People's Daily Online (2004a), "President Hu's trip to improve trade ties" [en línea] 9 de noviembre.

—— (2004b), "China's market economy status: will article 15 cost us another 15 years?" [en línea], 28 de junio <http://english.peopledaily.com.cn/200406/28/eng20040628_147731.html>.

Prasad Eswar y Shan-Jin Wei (2005), "The Chinese approach to capital inflows: Patterns and possible explanations", *Working Paper*, N° 11306, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER).

Representante de Comercio de los Estados Unidos (s/f) [on line] <http://www.ustr.gov/>.

—— (2005a) *2005 Special 301 Report* [en línea] <http://www.ustr.gov/assets/Document_Library/Reports_Publications/2005/2005_Special_301/asset_upload_file195_7636.pdf>.

—— (2005b), *2005 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers*, marzo.

—— (2004), *2004 Report to Congress on China's WT Compliance*, 11 de diciembre.

Stoler, Andrew L. (2004), *Market Economy Status for China: Implications for Antidumping Protection in Australia*, Institute for International Business, Economics and Law, Universidad de Adelaida, agosto.

—— (2003), *Treatment of China as a Non-Market Economy: Implications for Antidumping and Countervailing Measures and Impact on Chinese Company Operations in the WTO Framework,* Institute for International Business, Economics and Law, University de Adelaida, diciembre.

Telco Flash (2005), *Boletín Tecnológico*, Jean Amal (ed.), [contact.telcoflash@laposte.net].

The Economist Intelligence Unit (2005), *China: Country Report*, junio.

The New York Times (2005a), "Asian reaction to UNOCAL Bid is muted", 29 de junio.

—— (2005b), "China's costly quest for energy control", 27 de junio.

The Wall Street Journal (2005), "U.S. Lawmakers Seek Review of Cnooc Bid" [en línea] <http://resourcescommittee.house.gov/subcommittees/emr/news/Global%20Demand/WSJ06.20.05.pdf>.

Tkacik, John J. Jr. (2005), "China & UNOCAL", *Pittsburgh Tribune Review,* 3 de julio.

Tussie, Diana y Eduardo Bianchi (2004), "El reconocimiento de China como economía de mercado", Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN) [en

línea], 24 de noviembre <http://www.latn.org.ar/pdfs/china_dt&eb.pdf>.

UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) (2005), "Statements by Rubens Ricupero", International Forum on Going Global of Chinese Enterprise - Strategy & Management of Multinational Business, 28 de abril.

—— (2004), *World Investment Report 2004. The Shift Towards Services*, Ginebra.

—— (2003a), "China: an emerging FDI outward investor", *E-brief,* 4 de diciembre.

—— (2003b), *Commodity Yearbook 2003*, vol. II, Ginebra.

USCBC (US-China Business Council) (2005a), "FDI in China (Total and US) 1979-2004" [en línea] <http://www.uschina.org/statistics/fdi_cumulative.html>.

—— (2005b), "Foreign Direct Investment in China" [en línea] <http://www.uschina.org/statistics/2005foreigninvestment_2.html>.

—— (2004), *China's WTO Implementation: an Assessment of China's Third Year of WTO Membership*, 7 de septiembre.

Wang Jisi (2004), *China's Changing Role in Asia*, Institute of American Studies, Chinese Academic of Social Siences, The Atlantic Council of The United States, Asia Programs, enero.

Wolff, Alan Wm. (2005), *China's Compliance with Its WTO Obligations,* The Center for American and International Law, Plano, Tejas, 15 de junio.

Xinzhen, Lan (2004), "China promueve su inversión en el exterior", *China Today.com* [en línea] <http://www.chinatoday.com.cn/>.

Capítulo VI

Comercio, seguridad y transporte

A. La ley contra el bioterrorismo

A través de los tratados de libre comercio los países han venido logrando un mejor acceso a los mercados. Mientras disminuye la incidencia de los aranceles como barrera comercial, crece la importancia de las nuevas medidas sanitarias, fitosanitarias y de seguridad en el transporte y la logística, que se convierten en un factor determinante de la competitividad sistémica. Dicha competitividad se extiende más allá de los precios bajos para abarcar también infraestructuras adecuadas, sistemas de transporte eficientes y procedimientos aduaneros ágiles y simplificados, entre otros elementos. Al cumplir las nuevas normas, los agentes económicos podrán lograr ventajas competitivas. Con tal fin será necesario fortalecer las instituciones relacionadas con la logística del comercio, armonizar las diversas disposiciones y reglamentos en los ámbitos regional y multilateral, así como también impulsar y mejorar la creación de capacidades, especialmente en beneficio de los pequeños y medianos exportadores.

Después del atentado del 11 de septiembre del 2001 en Nueva York, las autoridades sanitarias de numerosos países comenzaron a reforzar sus medidas en materia de seguridad y sanidad ciudadanas. En Estados Unidos esto condujo a la elaboración de una norma específica contra actos de terrorismo, con un apartado relativo a los alimentos en el que se establecen nuevos requisitos para la entrada a su mercado de exportaciones de productos agroalimentarios.[1] El 12 de junio del 2002 se promulgó la Ley de Seguridad de la Salud Pública, Preparación y

[1] Los demás países han continuado guiándose por las directivas de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Respuesta ante el Bioterrorismo, más conocida como Ley contra el Bioterrorismo, con el propósito de proteger el sistema alimentario de Estados Unidos (ProChile, 2003). El 12 de diciembre del 2003 comenzó a regir la nueva normativa para resguardar la producción, distribución y venta de alimentos en el país.[2]

Para poner en práctica una exhaustiva vigilancia del ingreso de alimentos se tomaron diversas disposiciones, tales como la creación de instituciones encargadas de velar por la seguridad de los embarques: la Asociación Aduanero-Comercial contra el Terrorismo y la Iniciativa para la Seguridad de los Contenedores (CSI), ambas descritas en mayor detalle en otra sección. Se incrementaron las medidas de precaución en cada etapa de la cadena alimentaria y se anunciaron disposiciones complementarias para prevenir la inclusión de sustancias tóxicas en el proceso productivo. La norma responde al objetivo de lograr la seguridad en materia alimentaria y a la necesidad de implementar la certificación de procesos de producción a lo largo de toda la cadena productiva. La nueva ley está estructurada en cinco capítulos, divididos en subtítulos y secciones, pero el título tres es el referido a la protección de la inocuidad y la seguridad en el abastecimiento de alimentos y medicamentos.[3]

Las reglamentaciones propuestas requieren que todos los productores de alimentos, nacionales y extranjeros, que fabrican, procesan, envasan, distribuyen, reciben o almacenan alimentos para consumo humano o animal en Estados Unidos se registren obligatoriamente en la Dirección de Alimentación y Fármacos para que esta pueda identificar a los exportadores de alimentos, el país de origen, el nombre y la dirección de la entidad procesadora del alimento y su marca. Un segundo requisito es el de notificar con anticipación tanto a la FDA como a la Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras sobre el arribo a Estados Unidos y el contenido de cada exportación.[4] Además, la ley exige a la empresa extranjera que designe en Estados Unidos a un agente que resida o mantenga una actividad comercial en el país, de modo que se encuentre físicamente en ese territorio. Al igual que en el caso de la Unión Europea, para el ingreso de los productos alimenticios se requerirá presentar información completa sobre la calidad de sus procesos productivos, disposición que abarcará desde las plantas empaquetadoras de frutas y verduras hasta la agroindustria, incluidos los lácteos y la carne (*Puentes*, 2003).

Los establecimientos inscritos en la FDA deberán crear y mantener registros que identifiquen las fuentes de origen y el destino de los alimentos (Sección 305, registro de instalaciones). El incumplimiento de esta norma puede implicar la posible pérdida del producto, si este fuera perecible, pues se procede a su detención hasta que se realice el trámite de registro, lo que acarrea un costo para el productor. Este registro permite a la FDA investigar la trazabilidad de los productos ante posibles amenazas a la salud de los ciudadanos estadounidenses (Sección 306, establecimiento y mantenimiento de registros), notificar a las instalaciones afectadas (empresas, almacenes o centros de comercialización y distribución) y retener alimentos si cuenta con información confiable de que constituyen una amenaza para la salud humana o animal (Sección 307, notificación previa de alimentos importados). En el recuadro VI.1 se presenta un resumen de las cuatro normas de la Ley contra el Bioterrorismo.

Esta Ley, aprobada por el Congreso de los Estados Unidos, ha enfrentado el rechazo de un importante sector de la economía del país, la *Produce Marketing Association*, vinculada al mercado de la fruta, las verduras y otros productos frescos. Esta organización, a la que se han unido otros distribuidores y productores, ha solicitado a las autoridades que flexibilice las disposiciones aprobadas y cita, como ejemplo, la complejidad del sistema de vigilancia en lo que respecta a productos perecederos, como frutas y hortalizas (Fundación Grupo Eroski, 2002). En la práctica, la Ley contra el Bioterrorismo es una aplicación del concepto de trazabilidad en la producción, industria y comercio de alimentos y establece la exigencia de un registro de productos únicos o de lotes, el cual se relaciona inequívocamente con la materia prima o el producto. Además, la rotulación debe indicar, con un código, la traza en su totalidad, desde el origen hasta la comercialización, o comprender una etapa del proceso que remita a un registro que contenga información sobre las etapas no indicadas en la rotulación.

Estas normas responden a una nueva y justificada demanda en materia de seguridad. El desafío que

---

2 La normativa entra en vigor automáticamente y la Dirección de Alimentación y Fármacos debe tener inscritas en dicha fecha límite todas las instalaciones que producen, procesan, envasan o almacenan alimentos para consumo en Estados Unidos, aun cuando la normativa estuviera todavía en su etapa de implementación. Los productos cárnicos, los avícolas y los huevos no están sujetos a esta normativa, pues su regulación es de exclusiva y total responsabilidad del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA).

3 Capítulos de la Ley contra el Bioterrorismo del 2002: Título I. Preparación nacional contra el bioterrorismo y otras emergencias de salud pública; Título II. Fortalecimiento del control de agentes biológicos peligrosos y toxinas; Título III. Protección de la inocuidad y seguridad del abastecimiento de los alimentos y medicamentos; Título IV. Seguridad e inocuidad del agua potable y Título V. Otras medidas (FDA, 2002).

4 En el caso de los productos alimenticios se debe notificar a la FDA con dos horas de anticipación si el envío es por vía terrestre, cuatro horas si es por vía aérea o ferroviaria y ocho horas si es por vía marítima.

Recuadro VI.1

LEY CONTRA EL BIOTERRORISMO: RESUMEN DE SUS CUATRO NORMATIVAS

1) **Registro de instalaciones con fines de verificación de trazabilidad**: Las instalaciones estadounidenses y extranjeras que fabrican, procesan, envasan, distribuyen, reciben o almacenan alimentos para consumo humano o animal en Estados Unidos deberán establecer y mantener registros que permitan a la FDA rastrear dichos productos ante posibles amenazas a la salud de seres humanos o animales en su territorio.
2) **Notificación previa del arribo de alimentos importados**: Desde el 12 de diciembre del 2003, la FDA debe recibir notificación previa de todas y cada una de las partidas de alimentos que ingresen a Estados Unidos. Esta notificación debe enviarse dentro de un lapso no inferior a ocho horas y no superior a cinco días antes del arribo de las mercancías.
3) **Establecimiento y mantenimiento de registros**: Las personas que fabrican, procesan, envasan, distribuyen, reciben, almacenan o importan alimentos están obligadas a crear y mantener los registros que la FDA estime necesarios para identificar las fuentes previas de suministro y los receptores posteriores de esos alimentos.
4) **Detención administrativa**: Se autoriza a la FDA a retener administrativamente partidas de alimentos si posee pruebas suficientes o información creíble de que dichos alimentos representan una amenaza que puede acarrear consecuencias negativas graves para la salud o causar la muerte de personas o animales.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de "Ley contra el Bioterrorismo" [en línea] <http://www.mincetur.gob.pe/COMERCIO/OTROS/bioterrorismo/>.

implican es cuidar que no lleguen a convertirse en otro tipo de barreras de entrada al mercado. Esta es una preocupación legítima y comprensible en el caso de las empresas medianas y pequeñas que enfrentan la incógnita de determinar si cuentan o no con capacidad suficiente para adaptarse y cumplir con rapidez las nuevas exigencias. Si estas empresas no logran comprender cuál es la información adecuada que deben entregar a las autoridades de Estados Unidos para que estas cumplan su objetivo de rastrear el producto a través de todas las etapas de la cadena productiva en caso de sospechas de alteración, se verán afectadas por el rechazo de la venta del producto en ese mercado, su detención, devolución o destrucción (Sección 303, detención administrativa). En la práctica, una aplicación rígida de esta normativa que no vaya acompañada de apoyo a las pymes para la construcción de capacidades técnicas iría en detrimento de la diversificación de las exportaciones y del incremento de la presencia de estas empresas en los flujos exportadores.

A mediados de junio del 2004, en una disposición final de la FDA se establecieron los procedimientos para la retención administrativa de los alimentos sospechosos y se autorizó su detención por un período de hasta 30 días (hasta cuatro días para productos perecibles), si se encontraran pruebas creíbles de que el alimento podría ser inseguro para el consumo humano o animal (Oficina de Programas de Información Internacional, 2004).[5]

En el caso de retención de alimentos perecibles, el exportador o su representante debe presentar un recurso de apelación en un plazo inferior a dos días calendario; si se trata de alimentos no perecibles, dicho plazo es de cuatro días.

En los análisis de los impactos económicos de la Ley contra el Bioterrorismo, la FDA ha reconocido la existencia de una serie de costos en que deben incurrir las empresas responsables de los alimentos exportados a los Estados Unidos. Estos incluyen: i) el transporte adicional a una instalación de almacenaje segura; ii) almacenaje adicional; iii) demoras para liberar los equipamientos de transporte que contienen productos detenidos; iv) pérdida de valor de productos del grupo de los alimentos perecibles; v) costo del etiquetado de productos detenidos, y vi) costo de los recursos de apelación por detenciones administrativas. Si se considera que el costo del transporte marítimo es más elevado para los pequeños exportadores, en términos prácticos esta legislación introduce costos adicionales para las ventas externas de alimentos realizadas por las pymes. En ausencia de políticas públicas que aborden estos temas, dichos costos bien podrían neutralizar las rebajas arancelarias obtenidas en los tratados de libre comercio suscritos con Estados Unidos.

A lo anterior se agregan los gastos en que deben incurrir los exportadores de alimentos a Estados Unidos para la contratación de un agente en ese país, estimados

[5] Esta disposición pone en práctica una de las cuatro provisiones contempladas en la Ley contra el Bioterrorismo y su propósito es el de garantizar la inocuidad y seguridad de los alimentos. Otras dos disposiciones se refieren al registro de las instalaciones en la FDA y a la notificación previa del arribo de alimentos importados u ofrecidos para ser importados hacia Estados Unidos. Una cuarta disposición, prevista para el futuro, se relaciona con la identificación de las fuentes previas.

entre 700 y 1.000 dólares al año; también se considera que el tiempo necesario para contratar a dicho agente es de 5 a 15 horas, si el contacto se hace vía Internet y en idioma inglés. A fines del 2004, la FDA daba cuenta de un total de 131.086 instalaciones extranjeras registradas, de las cuales 24.963 correspondían a países de América Latina y el Caribe (Argentina, 1.994; Bolivia, 148; Brasil, 2.643; Colombia, 2.081; Ecuador, 3.136; Jamaica, 386; México, 8.453; Paraguay, 100; Trinidad y Tabago, 200; Perú, 1.225). Según la base de datos de la FDA, en el 2004 se realizaron 330 detenciones administrativas de embarques de alimentos provenientes de Colombia, Ecuador y Perú. En el recuadro VI.2 se destaca como ejemplo la asociación público-privada establecida en Costa Rica con el fin de facilitar la implementación de la Ley contra el Bioterrorismo.

Recuadro VI.2
COSTA RICA: APOYO PÚBLICO-PRIVADO PARA IMPLEMENTAR LA LEY CONTRA EL BIOTERRORISMO

En el 2003, con el fin de aunar los esfuerzos tendientes a facilitar la implementación de la Ley contra el Bioterrorismo, Costa Rica creó una comisión nacional mixta público-privada en la que participan representantes de las dependencias del Servicio Fitosanitario del Estado, la Cámara de Exportadores de Costa Rica y entidades vinculadas a la agricultura y el comercio, entre muchas otras. Desde su establecimiento, la Comisión ha impartido cursos de capacitación, facilitado ubicaciones para el registro de exportadores y proporcionado puntos de conexión en Internet a las empresas que requieran estos servicios.

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

B. Estándares y regulaciones en los principales mercados de la región

1. Estados Unidos

Lograr acceso al mercado de Estados Unidos es un proceso complejo y costoso, que puede tomar años. Los exportadores tienen la responsabilidad de cumplir todos los requerimientos del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA). Aún más, es posible que a pesar del tiempo y el dinero insumidos, en el caso de algunos productos nunca puedan superarse las restricciones que los afectan.

El Servicio de inspección sanitaria animal y vegetal (APHIS), una rama del USDA, es el encargado de la protección y promoción de la salud agrícola en Estados Unidos. El APHIS tiene responsabilidades reguladoras para evitar que los animales y plantas del país sean afectados por pestes y enfermedades exóticas. Su Sistema de Autorización de Importaciones (IAS) permite a los interesados solicitar permisos de importación de frutas y vegetales, productos animales y organismos. El IAS publica una lista en la que se reseña la situación de la salud animal por países y áreas desde la perspectiva del USDA, que incluye enfermedades específicas del ganado, las aves de corral y la carne (APHIS, 2005).

Las barreras fitosanitarias afectan a una gran parte de las frutas que ingresan al mercado estadounidense. Para todos estos productos se exige documentación específica certificada por el representante del APHIS en los países respectivos y usualmente son sometidos a diversas pruebas y tratamientos antes de su exportación. Para reducir el riesgo de introducir pestes potencialmente peligrosas en frutas y vegetales, la mayoría de estos productos deben cumplir complejos requerimientos sanitarios y fitosanitarios para ingresar a Estados Unidos.

La peste más molesta detectada en las mercancías provenientes de América Latina y el Caribe es la "mosca de la fruta", de la cual hay más de 300 variedades, con un gran número de ellas concentrado en la región. Las variedades más comunes son la Sudamericana, proveniente de México y América del Sur, la de India occidental, originaria del Caribe, y la Mediterránea, correspondiente a Centroamérica y América del Sur.

Con respecto al tema de las cuarentenas, en el APHIS se creó una Unidad de Protección y Cuarentena Vegetal (PPQ), la que se encargó de dividir los productos entrantes

a Estados Unidos en tres categorías: no restrictivas, prohibitorias y restrictivas. El ingreso de los productos de la primera categoría es permitido sin someterlos a una inspección detallada o cuarentena. Figuran entre ellos, por ejemplo, aloe vera, coco, cabezas de ajo, raíz del jengibre, hoja del maguey, setas, corazón de la palma, tamarindo y castañas de agua (APHIS, 1986). Los productos catalogados como prohibitorios son aquellas frutas y plantas cuya entrada no está permitida debido a la posible presencia de pestes para las cuales Estados Unidos no tiene tratamiento de cuarentena. El grupo de los productos restrictivos está integrado por frutas y vegetales cuya entrada se permite solo después de tratamientos de cuarentena e inspecciones posteriores a su cosecha que garanticen la desaparición de potenciales amenazas, como la mosca de la fruta.

Esta mosca es conocida por su capacidad de adaptación a una gran variedad de climas y frutas. Originaria de África, se ha propagado globalmente vía el comercio y los viajes. Los países en los que esta plaga no ha aparecido deben adoptar medidas preventivas. En el caso de Estados Unidos, algunos productos solo pueden ingresar si han sido debidamente inspeccionados y cuentan con la consiguiente certificación del APHIS-USDA; otros requieren tratamientos de cuarentena.

En algunas situaciones, la cuarentena puede constituir una importante barrera al acceso de las exportaciones de la región. Para cumplir los estándares y regulaciones y poder exportar, los países de América Latina y el Caribe deben pagar altos costos y pasar por un largo proceso. La barrera a la exportación puede ser muy considerable si el país debe pagar por la inspección de sus productos en cuarentena en Estados Unidos, incurrir en costos de instalación e infraestructura para realizar los tratamientos en el país de origen, contratar personal del APHIS para supervisar el tratamiento, obtener los correspondientes certificados de cumplimiento o enviar productos a puertos de entrada aprobados por el APHIS para que se efectúen los tratamientos, con el consiguiente deterioro potencial de esas mercancías. Todo esto se debe a los procedimientos y regulaciones establecidos bajo la tutela del USDA, el APHIS y la PPQ.

2. Unión Europea

a) Normas técnicas

En los reglamentos de la Unión Europea se establecen las características que deben tener los productos importados o sus procesos de producción, pudiendo incluir requisitos en cuanto a terminología, símbolos, etiquetado o embalaje. Existen normas técnicas que responden a las legislaciones nacionales (no armonizadas) y otras que rigen para el conjunto de la UE (armonizadas). El propósito de la armonización es evitar que los exportadores deban enfrentar 15 (o 25 a partir del 2004) regulaciones diferentes, sino una sola. En el 2001, la armonización comprendía un 21% de los productos de importación (OMC, 2004).

En el ámbito comunitario, los reglamentos son de dos tipos: los del "antiguo enfoque", que establecen requisitos técnicos detallados y concretos, y los del "nuevo enfoque", que contemplan aspectos esenciales orientados al logro de objetivos en materia de salud, seguridad y medio ambiente. El primer reglamento se aplica a vehículos, cosméticos, productos químicos, alimentos y fármacos; el segundo, a variados productos, como juguetes, materiales de construcción, maquinaria, equipos a presión, instrumental médico, equipo eléctrico y electrónico, aparatos de gas y otros.

De acuerdo con el nuevo enfoque, las reglamentaciones deben basarse en normas europeas armonizadas,[6] de carácter voluntario, o en iniciativas de los fabricantes. La elaboración y aprobación de estas normas puede demorar, en promedio, entre ocho meses (Comité Europeo de Normalización, CEN) y más de dos años (Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones, ETSI).

b) Medidas sanitarias y fitosanitarias

La reglamentación de la UE establece cinco principios generales para el régimen de inocuidad de los alimentos: i) un nivel elevado de seguridad alimentaria en todas las etapas de la cadena alimentaria; ii) el análisis de riesgo como elemento fundamental de la política de seguridad alimentaria; iii) la plena responsabilidad de quienes manejan empresas alimentarias por la seguridad de los productos que importan, producen, elaboran, ofrecen en el mercado o distribuyen; iv) la

[6] Como las establecidas por el Comité Europeo de Normalización (CEN), el Comité Europeo de Normalización Electrotécnica (CENELEC) y el Instituto Europeo de Normas de Telecomunicaciones (ETSI).

trazabilidad de los productos en todas las etapas de la cadena alimentaria, y v) el derecho de los ciudadanos a recibir de las autoridades públicas información clara y exacta.[7]

Se ha dispuesto también la creación de la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (AESA) y se ha fortalecido el sistema de alerta rápida respecto de los alimentos para consumo humano y animal (piensos).[8] La Comisión de la Unión Europea está facultada para aplicar medidas de emergencia a fin de contener los riesgos graves para la salud de las personas, los animales y el medio ambiente. Permite a los encargados de tomar las decisiones la posibilidad de aplicar el "principio de precaución" en los casos en que deban adoptarse medidas para proteger la salud, pero la información científica relativa al riesgo no sea concluyente o completa. Además, el Reglamento de la UE permite que las medidas para la gestión del riesgo se basen no solo en la evaluación científica, sino también en otros factores "pertinentes". Sin embargo, esta disposición ha suscitado algunas críticas porque la definición de "otros factores" no está claramente establecida.

La AESA proporciona asesoramiento científico independiente a la Comisión sobre todas las cuestiones que inciden, directa o indirectamente, en la inocuidad de los alimentos. Aunque las decisiones al respecto son adoptadas por el Consejo de la Unión Europea y, en ciertos casos, por la Comisión,[9] los dictámenes de la AESA son importantes en la formulación de la política y de la legislación sobre la inocuidad de los alimentos. A través de un Foro Consultivo, la AESA debe establecer una estrecha colaboración y asociación con representantes de los organismos competentes de los Estados miembros, para formar así una red científica en materia de inocuidad de los alimentos, a través de toda la Comunidad, que conduzca a una eficaz comunicación de informaciones.[10]

Mediante una decisión de la UE, adoptada el 4 de julio del 2003, se impusieron condiciones especiales para la importación de nueces con cáscara originarias y procedentes de Brasil (UE, 2003a), a menos de que cada remesa sea acompañada de un informe sobre los resultados oficiales de la toma de muestras y el análisis correspondiente, así como de un certificado sanitario.[11] El 20 de junio del 2003, la Comisión adoptó medidas de emergencia en virtud de las cuales se prohibió a los Estados miembros la importación de chile picante y sus productos derivados (ex código NC 0904 20 90) (UE, 2003b), excepto en los casos en que se presente un informe analítico que demuestre que el producto no contiene "Sudán rojo".[12] La UE también prorrogó la prohibición de colocar en el mercado comunitario juguetes y artículos de puericultura destinados a que niños menores de tres años se los introduzcan en la boca y fabricados con PVC blando que contenga determinados ftalatos (UE, 1999).

C. La trazabilidad

La importancia del tema de la inocuidad de los alimentos, una constante preocupación de todos los consumidores en países tanto desarrollados como en desarrollo, se ha visto reforzada en la agenda del comercio exterior al percibirse su estrecha relación funcional con materias de seguridad.

Los avances en la aplicación de técnicas biotecnológicas han contribuido a resaltar el tema de la inocuidad y de la calidad de los alimentos hasta convertirlo en una cuestión de interés mundial, así como a elevar la conciencia de la población sobre la posibilidad de que su consumo conlleve peligros potenciales.

7 El Reglamento (CE)178/2002 armoniza los conceptos, principios y procedimientos que deben aplicar los Estados miembros al adoptar normas nacionales sobre la inocuidad de los alimentos. Las actividades a este respecto abarcan toda la cadena de producción de alimentos, desde los aspectos zoosanitarios y fitosanitarios hasta el etiquetado de los productos alimenticios, así como también los relativos a la protección de los animales.

8 Se trata de un sistema de la Comisión para el rápido intercambio de informaciones entre los Estados miembros en caso de riesgo grave e inminente (también se permite la participación de terceros países).

9 En los casos de medidas de seguridad de emergencia.

10 En caso de que se produjera una discrepancia sustantiva no resuelta respecto de cuestiones científicas entre la AESA y el órgano competente de un Estado miembro, debe prepararse un documento conjunto que aclare las cuestiones controvertidas e indique los aspectos inciertos de los datos pertinentes, a fin de que el Consejo adopte la decisión.

11 Estas medidas se adoptaron después de que la Oficina Alimentaria y Veterinaria (OAV) realizara una inspección de evaluación en Brasil.

12 Esta medida se dispuso después de que en Francia se descubriera "Sudán rojo" en productos derivados del chile picante originarios de India.

Algunas de las dificultades sanitarias surgidas en los últimos años —casos como el del aceite de colza desnaturalizado, la encefalopatía espongiforme (enfermedad de las "vacas locas"), que afecta al ganado bovino y repercute en el ser humano, los alimentos contaminados con dioxina, la aparición de los organismos genéticamente modificados y la incertidumbre sobre los efectos de su consumo, y la necesidad de implementar la certificación de los procesos productivos— a las que posteriormente vinieron a sumarse los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001, llevaron a los gobiernos de los países de la Unión Europea, Estados Unidos y Japón a exigir información precisa sobre la historia de los alimentos comercializados en sus territorios, a nivel tanto nacional como internacional, para así poder contar con métodos más eficaces de rastreo que les permitieron conocer la trayectoria de cada alimento desde su origen hasta su puesta en venta o en la mesa del consumidor.

Actualmente, para acceder a los mercados de esos países los alimentos deben cumplir con las nuevas exigencias legislativas que obligan a que vayan acompañados de una completa información sobre la cadena productiva. El informe de la vida del alimento se conoce con el nombre de trazabilidad o rastreabilidad, método que estructura la información y otorga garantías de seguridad alimentaria, mejora la gestión de la calidad y la evaluación del riesgo, aumenta la confianza de los consumidores y permite tomar acciones correctivas oportunas frente a fallas en cuanto a inocuidad y calidad.[13]

En el *Codex Alimentarius* se define la trazabilidad como "La habilidad para seguir el movimiento de un alimento a través de los pasos específicos de producción, procesamiento y distribución" (FAO/OMS, 1999). También la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) han reconocido este mecanismo de seguimiento y conocimiento del ciclo de vida del alimento como un elemento de prevención de crisis que deberá ser regulado por los países miembros dentro de un corto plazo.

En otras palabras, la trazabilidad es el camino que sigue un producto desde el origen hasta su punto final (*tracking* o *traceforward*) o en sentido contrario (*tracing* o *traceback*), ruta en la que quedan incorporado todos aquellos componentes que se agregan a lo largo de la cadena productiva. El propósito de este registro es poder contar con la capacidad de identificar el o los puntos críticos ante una contingencia sanitaria y así localizar la emergencia, aislarla y resolverla en el sitio exacto de la cadena productiva donde ocurre, sin afectar la continuidad del flujo comercial restante. La capacidad para detectar el problema con rapidez dependerá de los medios para lograr un buen rastreo.

A partir del 1º de enero del 2005 comenzó a exigirse obligatoriamente la información completa sobre la calidad del proceso productivo para autorizar el ingreso de productos agroalimentarios a la Unión Europea. En el Reglamento (CE)178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 28 de enero del 2002, se establecen los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria, se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria y se fijan los procedimientos relativos a la seguridad alimentaria (*Official Journal of the European Communities*). [14]

En el Reglamento se exige que las etiquetas adheridas a los alimentos indiquen fecha de envasado, caducidad y composición, con información clara que certifique la trayectoria del procesamiento y su origen (modificado o no). Esta información es adaptada para la mejor comprensión del consumidor, pero debe incluir, a la vez, datos precisos para cada participante en la cadena productiva, dado que el sistema de trazabilidad implica un compromiso de todos ellos. De igual modo, representa un costo adicional, pero en tanto provea respuestas oportunas y adecuadas frente a riesgos sanitarios, también se traduce en una mejor imagen comercial de la marca, lo que le permite penetrar en segmentos de mercado de mayor rentabilidad. En otras palabras, el costo adicional inicial bien puede transformarse en una ventaja competitiva.

En los países que exportan alimentos agropecuarios a la Unión Europea, así como en la misma Comunidad, han comenzado a florecer empresas que ofrecen asesoramiento para diseñar y poner en práctica sistemas de trazabilidad y así dar cumplimiento a estas exigencias. Figuran entre ellas, por ejemplo, *Food Trace*, en Europa, y Traza Chile en Chile.[15]

Al implementar un sistema de trazabilidad, las empresas agregan costos que, de ser trasladados al producto, aumentarían el precio y restarían

---

13 El sistema de trazabilidad se aplica a los alimentos, piensos y a los animales de los que se obtienen productos alimentarios; concierne a todos los operadores de la cadena, la industria, el transporte, la distribución y el comercio minorista.

14 En el Reglamento (CE)178/2002 se define trazabilidad como "la posibilidad de encontrar y seguir el rastro, a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución, de un alimento, un pienso, un animal destinado a la producción de alimentos o una sustancia destinados a ser incorporados en alimentos o piensos o con probabilidad de serlo". En el artículo 18 del Reglamento 178/2002 se incorpora la trazabilidad.

15 Traza Chile fue creado por la Fundación Chile y la Cámara Nacional de Comercio, con aportes de Oracle y de *Megasoft Computer Technologies*.

competitividad. Las recientes medidas de seguridad alimentaria han afectado negativamente a los mercados exportadores agroalimentarios de América Latina y el Caribe, pues su aplicación requiere de tecnología que permita traducir los códigos a un lenguaje que resulte más comprensible para el consumidor.

Si se considera la carne como ejemplo, el nivel de los requisitos para exportarla no es el mismo en Estados Unidos que en la Unión Europea (véase el recuadro VI.3). En Europa, los requerimientos son más estrictos y se exige la trazabilidad de origen y movimiento a escala individual (cada cabeza), no se acepta el uso de anabólicos y tampoco la alimentación con guano de pollo. En Estados Unidos, la trazabilidad es a escala de rebaños, se aceptan los anabólicos y se exigen evaluaciones según el sistema de análisis de peligros y puntos críticos de control.

Recuadro VI.3
TRAZABILIDAD DE LA CARNE: UN EJEMPLO DE LOS PASOS QUE ES PRECISO SEGUIR

Trazabilidad del producto
Etapa de información de producción:
1. Identificación individual del animal: fecha de nacimiento, lugar, propietario, sexo y raza (ejemplo: marca de fuego).
2. Información sobre el movimiento del animal, lugar de faena y muerte.
3. Acceso de los actores interesados a la información.

Trazabilidad del proceso de producción
A. Etapa de procesamiento:
1. Información sobre fecha de recepción y origen.
2. Método utilizado en la cría y engorda hasta el destete.
3. Alimentación y preparación de animales: transformación de productos cárnicos y derivados.
4. Consideración de matanza, empaque y conservación de los productos en frío.
5. Forma en que se faenó y procesó la carne: participan mataderos, frigoríficos y plantas despostadoras.

B. Etapa de distribución:
1. Identificación de establecimientos en registro nacional sanitario de productores pecuarios.
2. Identificación de establecimientos proveedores de animales.
3. Uso obligatorio de marcas y señales.

C. Etapa de comercialización:
1. Fecha de despacho.
2. Tiempo de despacho.
3. Nombre del distribuidor.
4. Se considera la venta y comercialización de productos y subproductos de la carne; venta a distribuidores, comercios y consumidores; venta para elaboración, por ejemplo, de cecinas; transporte en el país; transporte y empaque para exportación; supermercados como actores clave.

D. Etapa de consumo:
Se recupera información sobre producción, proceso y distribución desde el punto de vista del consumo rastreado.

Fuente: Paola Conca, "Trazabilidad", Santiago de Chile, Dirección de Promoción de Exportaciones (ProChile), octubre del 2004, inédito; Mariela Bianco y Marta Chiappe, *Estado actual de los sistemas de trazabilidad para bovinos de los países del Cono Sur*, Programa Cooperativo para el Desarrollo Tecnológico Agropecuario del Cono Sur/Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (PROCISUR/IICA), mayo del 2004; Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA), Cámara Chileno-Norteamericana de Comercio (AMCHAM Chile), Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) y McKINSEY & Company, "Carne bovina: desafíos y potencial exportador", estudio del Programa Pro Competitividad (PROCOM), Santiago de Chile, 2004.

D. Costos de transporte

1. La evolución del comercio

El reciente ciclo expansivo del comercio se explica por la recuperación del crecimiento económico en algunos países desarrollados, especialmente en Estados Unidos y Japón, además de la continua expansión de la demanda interna en Asia Sudoriental y China. La demanda en estos países ha impulsado los precios de las principales materias primas exportadas por América Latina y el Caribe en el último bienio, como soya, harina de pescado, lana, pulpa de madera, mineral de hierro, cobre y petróleo. Por ejemplo, solamente por los cambios en el comercio de la soya, el carbón y el hierro, así como en las cargas por contenedor, se estima que los embarques marítimos a China aumentaron, por lo menos, en 167 millones de toneladas entre los años 2002 y 2003.

En el 2004, el comercio de bienes en América Latina se vio particularmente acelerado en el segmento comprendido por los productos mineros, que mostró alzas superiores al 40%. Por ejemplo, hasta el mes de

septiembre del 2004, la expansión del valor exportado de productos mineros superó el 30% en 10 países de la región —Brasil, Uruguay, Chile, Bolivia, Ecuador, Perú, Honduras, Nicaragua, República Bolivariana de Venezuela y República Dominicana. Asimismo, las exportaciones de manufacturas y productos agrícolas registraron aumentos del 21% y el 11% durante el mismo período. Al desagregar los principales componentes del incremento de las exportaciones se observa que aproximadamente un 50% corresponde a la elevación de los precios.

a) El alza de los fletes

En la industria del transporte marítimo se distinguen claramente tres mercados que funcionan en forma paralela: i) el mercado de los buques de carga general, de los cuales la mayoría se dedica exclusivamente al transporte de contenedores, y otros buques mixtos que transportan contenedores, además de otras cargas unitarizadas como, por ejemplo, paletas o plataformas de carga (*pallets*); ii) el mercado de los buques graneleros, que transportan carga seca a granel (cereales, minerales), y iii) el mercado de los buques tanque, ocupados principalmente para cargas líquidas, en especial petróleo y sus derivados.

Durante el año 2003 se inició un ciclo de alzas de los fletes marítimos en el mundo entero, proceso que aún se encuentra en una fase expansiva. Por ejemplo, el índice de fletes de graneles secos (*Baltic Exchange*) aumentó de 1.800 puntos en enero del 2003 a 5.800 puntos en febrero del 2004. Del mismo modo, el costo promedio del transporte de un contenedor, que en el 2003 bordeaba los 1.100 dólares, en el 2004 subió a cerca de 1.950 dólares.

En este fenómeno han incidido varios factores. En primer lugar figura el explosivo incremento del comercio de China con Estados Unidos, lo que atrajo a esta ruta una gran parte de la capacidad de bodega en buques portacontenedores y provocó una severa escasez de buques en otras rutas, incluidas las de América Latina y el Caribe, a la vez que daba lugar a una congestión nunca antes vista en los sistemas de transporte y portuarios, principalmente en la costa oeste de Estados Unidos.

Además, este intercambio comercial está caracterizado por un fuerte desequilibrio en los flujos de carga; de hecho, en el 2002 se registró un flujo de 7,4 millones de TEU (equivalente en mercancías de un contenedor de 20 pies) desde Asia hacia América del Norte, volumen que aumentó a 10,2 millones de TEU en el 2004, en tanto que en sentido inverso permaneció prácticamente constante en torno de los 3.500 millones de TEU. Dicho desequilibrio se ve claramente reflejado en los precios de los fletes, los cuales se sitúan en una proporción de tres a uno.

Otro factor gravitante en el alza de los fletes ha sido el constante aumento del precio del combustible para los buques, que subió de 150 dólares por tonelada métrica de combustible en mayo del 2002 a 225 dólares en septiembre del 2004. Por otra parte, el ascenso del valor del acero redundó en un incremento del costo de construcción de nuevos buques. Los contratos de arrendamiento de buques también han sufrido drásticas alzas de hasta un 150% entre el 2002 y el 2004.

Si se considera solamente el período hasta finales del 2003, el valor de los fletes para contenedores se había elevado entre un 18% y un 30% en América Latina y hasta un 27% en las rutas principales de comercio.

En el transcurso del primer semestre del 2004, los fletes regulares, con condiciones similares a los anteriores, continuaron en una trayectoria ascendente que, en el caso de América Latina, los llevó a promediar un aumento de 39% a comienzos del segundo trimestre con respecto a junio del 2003, con máximos de hasta un 65% en algunas rutas importantes para la región. Los fletes para el transporte no regular de cargas secas mostraron un comportamiento todavía más extremo, sin precedentes históricos: considerando el ciclo bajo de los precios (mediados del 2002), estos fletes llegaron a subir hasta seis veces en el punto extremo, a comienzos de febrero del 2004.

Sin embargo, cabe señalar la acentuada caída de los fletes navieros observada desde principios de diciembre del 2004 y a lo largo del primer semestre del 2005. El indicador de la actividad, *The Baltic Dry Index* (BDI), desde un nivel máximo de más de 6.000 puntos en la primera semana de diciembre del 2004, bajó a cerca de 4.000 puntos a principios de febrero del 2005, para luego llegar a menos de 3.000 puntos a fines de mayo del 2005. Esta disminución de los fletes debería tomarse con cautela, considerando sobre todo los factores estacionales, ya que entre abril y julio del 2004 dicho índice registró una caída de más de 2.500 puntos. Como se señalaba en el capítulo I, la reciente desaceleración del crecimiento económico en Estados Unidos y la reducción de las previsiones de crecimiento en los demás países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) estarían influyendo en esta baja del costo de los fletes.

Desde la perspectiva de las exportaciones agropecuarias y agroindustriales provenientes de Brasil y México hacia los mercados más importantes, se constata que en el caso de ambos países la Unión Europea es el mercado hacia el cual los costos de transporte son mayores. Al mismo tiempo, por lo menos para algunos productos agrícolas, la incidencia de los costos de transporte entre Brasil y México y los demás países latinoamericanos es significativa. Esto podría deberse a los elevados costos de transporte entre las costas oeste y este de América Latina.

b) Otras variables que inciden en los costos de transporte

La constatación de que la Unión Europea es un mercado consistentemente más caro no se explica solo por la distancia que la separa de Brasil o México, aunque este factor sea en apariencia más importante en la determinación de los costos de transporte que lo concluido sobre la base de evidencia empírica en el caso de las importaciones de Estados Unidos.

El hecho de compartir el mismo idioma con el país exportador, el nivel de calidad de la infraestructura interna de transporte y comunicaciones, la eficiencia portuaria y el volumen transportado conllevan a una reducción de los costos de transporte. A su vez, el valor unitario afecta negativamente los costos de transporte, porque encarece el seguro.

El desequilibrio en los flujos comerciales tiene una incidencia significativa en los fletes que cobran las empresas transportadoras. En 1998, el 72% de los contenedores enviados desde el Caribe a Estados Unidos estaban vacíos. En consecuencia, el costo del transporte de las exportaciones desde esa subregión (Puerto España, en Trinidad y Tabago) hacia Estados Unidos (Miami) resultó apreciablemente inferior al de las importaciones provenientes de Estados Unidos: 750 dólares/TEU y 1.400 dólares/TEU, respectivamente. Por otro lado, en una misma región, el transporte a puertos que sirven como lugar de trasbordo es significativamente más barato que a puertos ubicados a distancias similares del exportador, pero sin esa característica. Esto es lo que sucede, por ejemplo, con el puerto de Kingston en el Caribe.

El requisito de condiciones especiales de transporte influye en el flete, como lo muestra la comparación entre alimentos congelados y frescos en el cuadro VI.1.

En el caso de las exportaciones de hortalizas y frutas frescas, que por ser altamente perecibles son transportadas de preferencia por vía aérea, los fletes tienen una incidencia aún mayor en el precio final, tal como lo sugiere la evidencia respecto de la exportación de espárrago fresco (verde) desde Perú (principal exportador junto con México) y Colombia, hacia Estados Unidos, el mercado importador más importante, y la información sobre las ventas externas de bayas (*berries*) desde Chile y tomate desde México hacia ese mercado. Cabe resaltar que como resultado de las preferencias arancelarias unilaterales otorgadas por Estados Unidos a los países andinos, el espárrago procedente de estos últimos está exento de pago por este concepto.

En la exportación de arándanos frescos desde Chile hacia Estados Unidos, el flete aéreo (más seguros) representa aproximadamente una tercera parte del precio FOB (una cuarta parte del precio CIF) de estas bayas, cuyo valor por caja (2 kilos) fue de 20 dólares

Cuadro VI.1
TARIFAS DE FLETE MARÍTIMO ENTRE PUERTOS SELECCIONADOS [a]
(Valor en dólares por contenedor de 40 pies)

Puerto de destino / Puerto de origen	Miami	Nueva York	Hamburgo
Conservas de pescado (contenedor seco)			
Brasil (Santos)	2 616	2 662	2 165
Chile (Valparaíso)	2 380	2 380	2 339
Colombia (Buenaventura)	2 815	2 850	1 890
Perú (Callao)	2 855	2 900	2 105
Pescado congelado (contenedor frigorífico (reefer))			
Brasil (Santos)	4 440	4 475	3 700
Chile (Valparaíso)	4 175	4 455	4 989
Colombia (Buenaventura)	4 465	4 465	4 375
Perú (Callao)	4 560[b]	4 840	4 380
Espárragos en conservas (contenedor seco)			
Brasil (Santos)	1 600	2 285	1 400
Chile (Valparaíso)	1 865	1 925	1 660
Perú (Callao)	1 965	1 975	1 425

Fuente: Comisión para la promoción de las Exportaciones de Perú (PROMPEX), "Plan Nacional de Desarrollo de las Exportaciones al 2006. Análisis comparativo de competitividad", Lima, 2003.
[a] El flete incluye el gasto en combustible, entre otros (tarifas promedio). Contenedor de 40 pies ≈ 25 TM.
[b] El puerto de origen es Paita.

en promedio en los mercados mayoristas de Filadelfia y Los Angeles en las temporadas 2000/2001 y 2001/2002. Actualmente se exportan también arándanos frescos por vía marítima, en contenedores con atmósfera modificada y controlada. La tarifa marítima varía entre 1,2 y 1,7 dólares por caja.

En las exportaciones de tomate fresco de México a Estados Unidos, la suma de los costos de transporte (hasta y dentro de Estados Unidos) representa el 10,9% y el 15,3% del precio de venta en Los Angeles y Chicago, respectivamente, en tanto que a los aranceles corresponden solo el 2,8% y el 2,3%. Los costos totales directos e indirectos de la comercialización del tomate fresco (*plum*) de Sinaloa tienen una participación en el precio final de entre un 21,3% y un 29,9% en los principales mercados de consumo estadounidenses.

Los costos de transporte interno en México son igualmente significativos. En el caso del tomate fresco de Sinaloa representa un 17,9% del precio en Ciudad de México (13,8% y 12,3% del precio en Guadalajara y Monterrey, respectivamente). La configuración radial de la infraestructura de carreteras en México, con su centro en la capital, como sucede en muchos países de la región, crea una profunda segmentación espacial entre regiones y exacerba la ventaja de las regiones del norte por su proximidad respecto de la frontera con Estados Unidos.

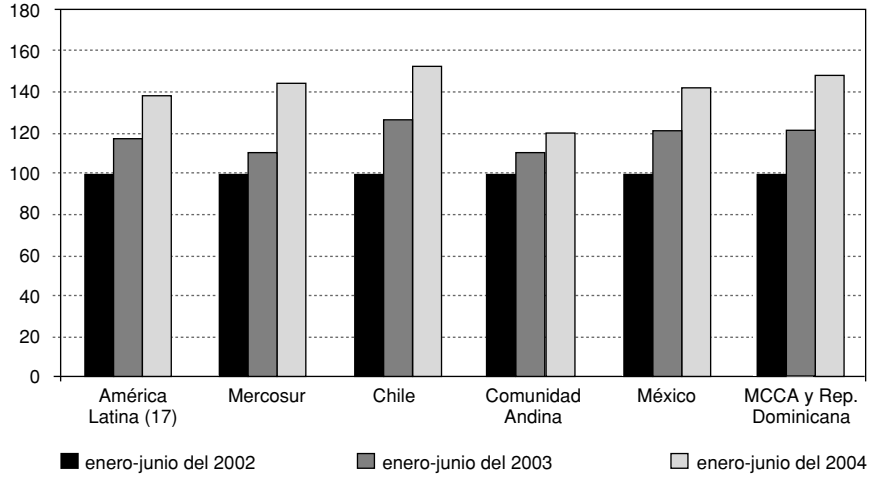
c) Factores que limitan el acceso de pequeños y medianos productores a los mercados de exportación

A la deficiente infraestructura local se agrega la existencia de economías de escala en el transporte internacional, que da por resultado una relación inversa entre fletes y volumen transportado, tal como se describió anteriormente, que limita en particular el acceso de pequeños y medianos productores a los mercados de exportación. Según la Asociación de Exportadores de Manufacturas, A.G. (ASEXMA) de Chile, los pequeños exportadores —que envían uno o dos contenedores al mes— "pueden llegar a pagar 50% más que una empresa que envía 50 contenedores mensuales". Para los productos altamente perecibles, como las bayas frescas, la escala de producción determina la capacidad para obtener cupos de transporte aéreo y así poder exportar directamente.

Gráfico VI.1

AMÉRICA LATINA (17 PAÍSES) Y SUBREGIONES: EVOLUCIÓN DE LA INCIDENCIA DEL COSTO DEL TRANSPORTE [a] (ENERO-JUNIO DE CADA AÑO)

(Números índices: enero-junio del 2002 = 100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de los respectivos países, precios de productos básicos y fletes (soya, mineral de hierro, petróleo y fletes de mercaderías).

[a] Números índices calculados sobre la base del coeficiente del valor del transporte en las exportaciones totales.

E. Nuevas normas de seguridad en el transporte

Los hechos acaecidos el 11 de septiembre del 2001 en Nueva York, y los atentados del 11 de marzo del 2004 en Madrid, además de otros incidentes de índole y motivaciones similares, han inducido la adopción de una serie de medidas para contrarrestar las amenazas emergentes en el transporte de mercancías. Algunas de las medidas de seguridad han contado con el apoyo de la comunidad internacional, mientras que la legitimidad de otras se ha visto cuestionada por su carácter unilateral.

En lo que respecta a la inversión en seguridad en Estados Unidos, según estudios elaborados por la Academia de Ciencias de los Estados Unidos (2004a y 2004b), gran parte del equipamiento antiterroristas utilizado en la actualidad se considera inefectivo. Entre los problemas detectados figuran los siguientes: i) los sistemas de monitoreo en puertos y fronteras no pueden diferenciar entre la radiación producida por una bomba nuclear y la creada por materiales como losas de cerámica o similares; ii) los nuevos instrumentos creados para inspeccionar pasajeros en los aeropuertos no son más efectivos que los utilizados con anterioridad; iii) las máquinas del servicio postal inspeccionan solo un pequeño porcentaje del correo y buscan ántrax, pero no otros agentes biológicos. Las autoridades de Estados Unidos, tras haber gastado ya 4.500 millones de dólares en equipamiento de seguridad, estiman que su actualización podría requerir 7.000 millones de dólares más (*The New York Times*, 2005a).

Debe establecerse un adecuado diálogo entre todas las partes afectadas, así como también buscar la manera de proveer más y mejores mecanismos de financiamiento para atenuar la carga y el alto costo de la adquisición de equipamiento y tecnologías de avanzada que los países, en especial los de América Latina y el Caribe, necesitan para poder cumplir en forma satisfactoria las nuevas normas de seguridad. Asimismo, es preciso adecuar la infraestructura física e invertir en programas de capacitación de recursos humanos calificados.

El multilateralismo reduce la probabilidad de que las medidas impuestas en forma unilateral o bilateral se conviertan en una nueva forma de proteccionismo. En relación con las nuevas medidas de seguridad, algunos ejemplos de acciones internacionales coordinadas sobre la base de la aplicación del multilateralismo serían, por una parte, la puesta en vigor del Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (PBIP) de la Organización Marítima Internacional (OMI), y por la otra, los recientes esfuerzos que viene realizando la Organización Mundial de Aduanas (OMA) con el fin de ofrecer a la comunidad internacional un marco sobre facilitación y seguridad en sus intercambios comerciales.

1. Una medida multilateral

El Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (PBIP) de la Organización Marítima Internacional (OMI), fue adoptado en Londres, Reino Unido, en diciembre del 2002, por los Estados contratantes del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar. Entró en vigor el 1º del julio del 2004 y su aplicación es obligatoria para los 148 Estados que suscribieron dicho Convenio.

Su principal propósito es proporcionar un marco regulatorio que facilite la evaluación de riesgos para así evitar que se utilicen el transporte marítimo y la infraestructura portuaria (buques, instalaciones, cargas y pasajeros), con el fin de cometer atentados terroristas. Permite a los gobiernos aumentar internacionalmente y en forma coordinada las medidas de protección necesarias para enfrentar las nuevas amenazas.

Según una de las medidas dispuestas en el Código PBIP, los buques, las instalaciones portuarias y las compañías navieras deben designar oficiales de protección, previamente capacitados y acreditados por la autoridad marítima. Se exige, además, que los puertos y las navieras cuenten con planes de contingencia, basados en las evaluaciones de protección, con el fin de evitar potenciales actos terroristas.

Con estas medidas de seguridad se pretende minimizar, entre otros, riesgos como los siguientes: atentados (bombas, alteraciones de la carga, robos, vandalismo, uso de buques como armas, sabotajes);

acciones armadas (piratería); terrorismo; secuestros; contrabando; polizones; toma de rehenes; tráfico y transporte ilícito de armas, drogas y personas; daños colaterales que pudieran ser provocados por incendios, explosiones y polizones. La parte A del Código PBIP es de cumplimiento obligatorio y en ella se establecen claramente las responsabilidades y obligaciones de las distintas partes relacionadas con la seguridad (Estados miembros, compañías navieras, capitanes e instalaciones portuarias). La parte B del mismo Código contiene una serie de recomendaciones relacionadas con las disposiciones presentadas en la parte A.

Con respecto al estado de implementación del Código PBIP, según información proporcionada por la OMI, a principios del 2005, siete meses después de su entrada en vigencia, había sido puesto en práctica por 145 países, lo que corresponde a cerca de 9.600 instalaciones portuarias (un 97% del total) y a un 95% de la flota mundial de buques. En América Latina y el Caribe ha sido implementado en 718 instalaciones portuarias que, por lo tanto, se encuentran certificadas. Las instalaciones portuarias de Canadá y Estados Unidos en su totalidad ya habrían logrado sus certificaciones del Código PBIP.

Sin embargo, cabe señalar que si bien la mayoría de los países de la región que son miembros de la CEPAL han obtenido dicha certificación de seguridad, aún hay puertos que no cuentan con ella. Por otra parte, en el caso de los puertos ya certificados, los esfuerzos iniciales por lograr la certificación parecen haber mermado con el pasar de los meses debido a la no ocurrencia de incidentes o bien a otros factores, no obstante el hecho de que esta debería ser una tarea permanente, de modo de reducir aún más el grado de vulnerabilidad ante las amenazas terroristas y el riesgo de pérdida de competitividad.

Asimismo, se han detectado algunos obstáculos con respecto a la implementación del Código PBIP. Encuestas realizadas tanto por la CEPAL como por la Comisión Interamericana de Puertos (CIP) de la Organización de los Estados Americanos (OEA), han permitido constatar que en la comunidad del comercio exterior de la región existe un cierto grado de desconocimiento en cuanto a las medidas de seguridad, a los impactos y efectos de la implementación del PBIP en términos de costos y a quien correspondería pagar tales mayores costos. Por otra parte, pese al gran interés en certificar todas las instalaciones portuarias, se enfrentan limitaciones tales como la escasez de recursos financieros para capacitar a oficiales de seguridad y a auditores de asistencia técnica en las áreas de análisis de riesgo y evaluación, así como para adquirir equipos de comunicación y de alta tecnología. Sin ninguna duda, este es un ámbito que puede abordarse mediante programas hemisféricos de asistencia técnica.

El nivel de las inversiones requeridas para cumplir con la normativa de seguridad del PBIP puede ser considerable. En Brasil, por ejemplo, el Gobierno Federal ha asignado recursos financieros para reforzar la seguridad de puertos y terminales que en el 2004 totalizaron cerca de 40 millones de dólares y tiene previsto destinar a este fin un monto similar durante el 2005. En forma individual, la terminal de contenedores del puerto de Suape, en el estado de Pernambuco, habría invertido cerca de 600.000 dólares; el puerto de Itajaí, en Santa Catarina, alrededor de 1,2 millones de dólares. La terminal de contenedores de Paranagua, en Paraná, desde que se adjudicó la concesión hace seis años atrás, ha invertido un total de seis millones de dólares en sus planes de seguridad.

El sobrecargo por concepto de seguridad aplicado en una muestra de 27 puertos de América Latina y el Caribe arroja un promedio de 11,84 dólares por contenedor. Esto se compara en forma desfavorable con el promedio mundial de 8,53 dólares de una muestra de 107 puertos. El promedio de Australia asciende a 3,88 dólares (muestra de cinco puertos); el de Estados Unidos a 4,00 dólares (muestra de 37 puertos); el de Europa a 10,5 dólares (muestra de 34 puertos) y el de Asia a 6,47 dólares (muestra de cuatro puertos).

Por otra parte, en diversos puertos se está cobrando un sobrecargo, cuya recuperación idealmente debería transmitirse a través de toda la cadena de comercio exterior, desde el punto de origen hasta el usuario final. Entre los incrementos registrados cabe mencionar los siguientes: en dos terminales portuarias de Port Klang, Malasia se empezó a cobrar un cargo adicional de 34 dólares por concepto de movimiento de cada contenedor seleccionado para pasar por un escáner, en cumplimiento de las disposiciones de la Iniciativa sobre la Seguridad de los Contenedores. En Estados Unidos, en el ámbito de la Conferencia de terminales marinas de los puertos del Golfo, que incluye 20 terminales portuarias, se ha dispuesto un cobro adicional de 5%; en México, por su parte, se está aplicando un sobrecargo de 10 dólares por contenedor.

2. Medidas voluntarias

a) La Iniciativa sobre la Seguridad de los Contenedores (CSI)

Esta Iniciativa, impulsada por la Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras de los Estados Unidos, surgió en enero del 2002 y su aplicación es de carácter voluntario. Tiene por propósito mejorar la seguridad de los contenedores con miras a evitar que la carga transportada en ellos pueda convertirse en un fácil objetivo terrorista. Se trata de un enfoque multifacético que abarca desde el diseño de los contenedores hasta los procedimientos para identificar aquellos considerados de alto riesgo y poder contar con la capacidad para monitorearlos en los puertos estadounidenses y en los centros importantes de Europa y Asia. Para facilitar la detección de amenazas potenciales a la seguridad con la mayor rapidez posible se consideran cuatro elementos principales:

- el uso de información automatizada para identificar y seleccionar los contenedores de alto riesgo;
- el monitoreo previo de los contenedores identificados como de alto riesgo antes de su arribo a los puertos estadounidenses;
- el uso de tecnologías de detección para monitorear previamente los contenedores de alto riesgo con la mayor rapidez;
- el uso de contenedores más inteligentes e inviolables. A menos que se determine que han sido violados, los contenedores identificados como de alto riesgo serán monitoreados en el puerto de partida, en vez de hacerlo en el puerto de arribo, mediante una combinación de equipos de rayos X y rayos gamma a gran escala y de transpondedores de posicionamiento global.

Cuando se inició, este programa abarcaba los 20 puertos marítimos de mayor movimiento en el mundo, ya que por estos pasaba casi el 70% de los contenedores destinados a Estados Unidos, pero se ha ido extendiendo a otros puertos fuera de dicha clasificación, por razones más bien preventivas y de competitividad. Este sería el caso de los puertos de Durban (Sudáfrica); Goteborg (Suecia); Klang y Tanjong Pelepas(Malasia). En el cuadro VI.2 se puede observar el estado de implementación del programa CSI, que en marzo del 2005 comprendía un total de 37 puertos en 19 países.

Argentina se ha convertido recientemente en el primer país de la región que se integra al programa CSI. El 8 de mayo del 2005, los servicios aduaneros de Argentina y de Estados Unidos firmaron un convenio de colaboración mutua para mejorar el control de los contenedores en el marco de dicha Iniciativa. El cronograma de inversiones contempla la adquisición de nueve escáneres móviles tipo rayos X, con un costo estimado de 5 millones de dólares cada uno. Una vez licitados, se estima que hacia fines del 2005 el primero de ellos estará funcionando en el puerto de Buenos Aires. Según las necesidades que se presenten, estos equipos móviles podrían trasladarse a diferentes puntos del país. También se ha previsto adquirir tres escáneres fijos tipo rayos X para ser instalados en Buenos Aires, Paso de Los Libres y Uspallata, dentro de un plazo inferior a dos años. Las autoridades aduaneras argentinas perciben tales gastos como una inversión pública que forma parte de una estrategia más amplia encaminada a lograr puertos y un comercio seguros. Han declarado que no anticipan traspasar dichos costos a los agentes económicos.

Los servicios de aduanas de otros países de la región, entre los cuales figuran Brasil y Uruguay, también vienen sosteniendo diálogos sobre esta materia con sus contrapartes de Estados Unidos, lo que permite suponer que próximamente estarían igualmente en condiciones de integrarse al programa CSI. En forma paralela, se ha constatado que diversos exportadores de América Latina y el Caribe que despachan contenedores al puerto de Miami han manifestado preocupación por la lentitud del proceso de inspección de contenedores, que demora entre dos y seis días.

b) La Regla de las 24 horas para el arribo a puertos de Estados Unidos

A principios de diciembre del 2002, la Oficina de Aduanas y Protección de Fronteras de los Estados Unidos implementó la medida conocida como Regla de las 24 horas, según la cual todas las embarcaciones que tengan como destino un puerto de ese país deben presentar una declaración de carga al menos 24 horas antes de que esta sea embarcada en puertos extranjeros.

En mayo del 2003, los servicios de aduanas de Estados Unidos fueron autorizados para imponer multas por incumplimiento de esta medida. A partir de esa fecha, los puertos son responsables de enviar el primer aviso de *no recibo de carga* a las embarcaciones que presenten descripciones de carga no válidas o incompletas y también de informar al Centro Nacional de Reconocimiento para que expida la orden de no

Cuadro VI.2
PUERTOS INCORPORADOS A LA INICIATIVA SOBRE LA SEGURIDAD DE LOS CONTENEDORES (CSI)
Situación en marzo del 2005 (37 puertos en 19 países)

Puertos	Países	Región/continente
Durban	Sudáfrica	África
Halifax	Canadá	América del Norte
Montreal	Canadá	América del Norte
Vancouver	Canadá	América del Norte
Dubai	Emiratos Árabes Unidos	Asia Occidental
Shangai	China	Asia Oriental
Shenzhen	China	Asia Oriental
Busan	República de Corea	Asia Oriental
Hong Kong (región adm. especial de China)	Hong Kong (región adm. especial de China)	Asia Oriental
Kobe	Japón	Asia Oriental
Nagoya	Japón	Asia Oriental
Osaka	Japón	Asia Oriental
Tokio	Japón	Asia Oriental
Yokohama	Japón	Asia Oriental
Puerto Klang	Malasia	Asia Sudoriental
Tanjong Pelepas	Malasia	Asia Sudoriental
Singapur	Singapur	Asia Sudoriental
Laem Chebang	Tailandia	Asia Sudoriental
Colombo	Sri Lanka	Asia Sur
Bremerhaven	Alemania	Europa
Hamburgo	Alemania	Europa
Amberes	Bélgica	Europa
Zeebrugge	Bélgica	Europa
Le Havre	Francia	Europa
Marseille	Francia	Europa
Piraeus	Grecia	Europa
Genova	Italia	Europa
Gioia Tauro	Italia	Europa
Le Spezia	Italia	Europa
Livorno	Italia	Europa
Rotterdam	Países Bajos	Europa
Felixtowe	Reino Unido	Europa
Liverpool	Reino Unido	Europa
South Hampton	Reino Unido	Europa
Thamesport	Reino Unido	Europa
Tilbury	Reino Unido	Europa
Goteborg	Suecia	Europa

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de U.S. Customs and Border Protection (CBP) [en línea] <http://www.customs.gov/xp/cgov/border_security/international_activities/ csi/ports_in_csi.xml>.

recibir la carga. Se puede igualmente imponer multas por declaraciones de carga extemporáneas, por errores en los nombres y direcciones de los consignatarios de la carga y por cargas no desembarcadas debido al incumplimiento de esta medida. Las multas son por un monto mínimo de 5.000 dólares, que puede incrementarse en caso de reincidencia.

c) La Asociación Aduanero-Comercial contra el Terrorismo (*U.S. Customs-Trade Partnership Against Terrorism*, C-TPAT)

Esta es otra iniciativa voluntaria de participación cooperativa entre el Gobierno de Estados Unidos, sus empresas importadoras y la cadena de transporte. Fue implementada en abril del 2002 y también se ha extendido a Canadá, México y, recientemente, a los demás países latinoamericanos. En lo fundamental, esta iniciativa amplió lo más posible el perímetro de seguridad para garantizar que los importadores estadounidenses transporten sus bienes en el marco de asociaciones seguras con transportistas, almacenistas y fabricantes para así mejorar la seguridad de los contenedores a lo largo de la cadena de suministro, desde el punto de origen hasta su destino final.

En cuanto al estado de implementación de la C-TPAT, en marzo del 2005 participaban en esta iniciativa más de 7.000 empresas, entre las que figuraban las tres grandes operadoras mundiales de terminales portuarias, Hutchison Port Holdings, PSA Corporation, Ltd. y P & O Ports. En forma conjunta se ha puesto en marcha un proyecto piloto para el transporte de contenedores entre Singapur, Hong Kong y Seattle/Tacoma, en Estados Unidos. La innovación consiste en utilizar un sistema de sello electrónico inteligente, aunque los costos de su adquisición y operación aún son relativamente muy altos como para emplearlo en forma masiva. Además, desde el punto de vista de varias pymes que participan en la C-TPAT, se necesita aclarar y especificar más los requerimientos de seguridad que se contemplan en esta iniciativa. En mayo del 2005, la probabilidad de que las autoridades de Estados Unidos realizaran inspecciones físicas de los contenedores entrantes era de uno en 306 para los miembros de la C-TPAT, y de uno en 47 para quienes aún no se integraban (*The New York Times*, 2005b).

Cabe señalar que al margen del cumplimiento de las medidas de seguridad antes reseñadas, las cuales son de interés para la sociedad civil en todas las esferas, local, nacional e internacional, resulta cada vez más evidente que las empresas y gobiernos que se sumen prontamente a las iniciativas de seguridad estarán en mejores condiciones para reducir sus niveles de riesgo y vulnerabilidad ante las amenazas del terrorismo. De este modo, podrán competir en un contexto cada vez más exigente y evitar la pérdida de clientes o de mercados.

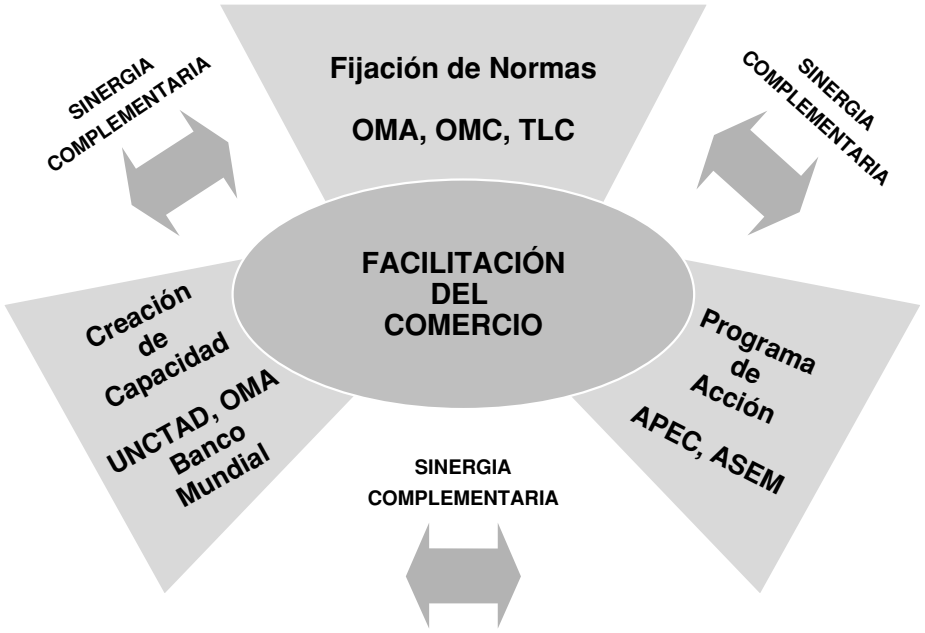
Sin embargo, es recomendable que en el futuro las nuevas medidas de seguridad sean discutidas previamente por todas las partes interesadas o afectadas y también que se instrumenten en un ámbito multilateral, como sucedió en el caso del Código PBIP, que fue debatido en el marco de la OMI, lo cual significa que cuenta con la participación y el pleno apoyo de la comunidad internacional.

F. Complementariedad entre la facilitación del comercio y la seguridad

El concepto de la facilitación del comercio guarda relación con toda acción intencionada, ya sea unilateral o negociada, tendiente a simplificar los procedimientos operacionales y a reducir o eliminar los costos de transacción que inciden en los intercambios y movimientos económicos internacionales o los impiden (CEPAL, 2001). Según la Organización Mundial del Comercio (OMC), la facilitación del comercio es la simplificación y armonización de los procedimientos que rigen el comercio internacional, considerando las acciones, prácticas y formalidades necesarias para recopilar, presentar, comunicar y procesar los datos que exige la circulación de mercancías en el comercio internacional.

Ahora bien, las medidas de seguridad pueden perfectamente complementarse con las de facilitación, ya que guardan estrecha relación entre sí y ambas pueden aportar beneficios importantes a la comunidad internacional. En el gráfico VI.2 se ejemplifica esa relación, con especial énfasis en la sinergia complementaria que existe entre la fijación de normas, los programas de acción y la creación de capacidades por parte de los diversos organismos internacionales.

Gráfico VI.2
ARQUITECTURA INTERNACIONAL SOBRE LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO



Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC), "Arquitectura Internacional sobre la facilitación del comercio, la OMC y las organizaciones internacionales y el marco. Consejo del Comercio de Mercancías" (G/C/W/465), 10 de junio del 2003.

En cuanto a las modalidades de negociación en la OMC para la facilitación del comercio, cabe señalar los avances recientes logrados al respecto con la decisión de agosto del 2004, en la cual se determina que las modalidades de negociación pasan a constituir el anexo D de dicha decisión.

Los objetivos del Anexo D se relacionan con la aclaración y mejoramiento de las disposiciones relevantes contenidas en los artículos V, VIII y X del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), relativas a: i) la libertad de tránsito; ii) los derechos y formalidades en cuanto a la importación y exportación, y iii) la publicación y aplicación de los reglamentos comerciales. Asimismo, en el mandato se otorga un marcado énfasis al trato especial y diferenciado, así como a la asistencia técnica.

El grupo de negociación en materia de facilitación comercial de la OMC empezó a funcionar en noviembre del 2004 y en su programa de trabajo se contempla un nutrido calendario de reuniones para el 2005. Participan en calidad de observadores especiales representantes de las siguientes instituciones: el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Organización Mundial de Aduanas (OMA) y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). De igual modo, sería útil que dicho grupo tomara en cuenta la labor conexa que en materia de facilitación del comercio vienen realizando las Comisiones Regionales de las Naciones Unidas, en especial la Comisión Económica para Europa y el Centro de las Naciones Unidas de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT-ONU), cuyas actividades apuntan a la simplificación y normalización de documentos, la aplicación de códigos internacionales y el diseño e implementación de ventanillas únicas de comercio exterior, temas que se vinculan directamente a los artículos V, VIII y X del GATT.

Cabe destacar igualmente una reciente iniciativa interregional en materia de facilitación del comercio que las Comisiones Regionales de las Naciones Unidas han venido elaborando conjuntamente. Se trata de un proyecto en apoyo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, concebido con la intención de complementar los esfuerzos de la OMC y la UNCTAD en lo que respecta a la cooperación técnica para la creación de capacidades, el crecimiento y la integración con el Programa de Doha para el Desarrollo. En este proyecto, que tendrá por finalidad el fortalecimiento de la facilitación del comercio, se propone: i) aumentar el conocimiento y el entendimiento de gobiernos y empresas respecto de la facilitación del comercio, así como también sobre el

papel que cabe a las tecnologías de la información y la comunicación (TIC); ii) incrementar el uso de las TIC por parte de las micro, pequeñas y medianas empresas ("mpymes") en la facilitación del comercio, y iii) crear capacidades nacionales para las negociaciones en materia de facilitación del comercio.

Entre los productos o componentes de corto plazo propuestos por la CEPAL para esa iniciativa figuran los siguientes: i) el lanzamiento de un foro electrónico (WebBoard) para la discusión y el intercambio de información; ii) la creación de un portal en Internet para difundir información y conocimientos que ayuden a las "mpymes" a acceder a la cadena de suministro; iii) el establecimiento de una red interregional de instituciones públicas y privadas del ámbito académico para promover el intercambio de conocimientos y experiencia respecto de la expansión y diversificación del comercio, entre otros temas, y iv) la identificación tanto de las debilidades en el ámbito de las TIC como de las herramientas para reducir la brecha al respecto que existe entre empresas y entre países.

Bibliografía

Academia de Ciencias de los Estados Unidos (2004a), *Opportunities to Improve Airport Passenger Screening with Mass Spectrometry*, Washington, D.C.

—— (2004b), *TRB Conference Proceedings 30: Marine Salvage Capabilities: Responding to Terrorist Attacks in U.S. Ports Actions to Improve Readiness*, Washington, D.C.

AAPA (Asociación Americana de Autoridades Portuarias) (2005), "Port security fees" [en línea] <www.aapa-ports.org/govrelations/portsecurityfees_2-24-05.htm>.

APHIS (Servicio de Inspección de la Salud Animal y Vegetal) (s/f), *Nonpropagative Manual* [en línea] Departamento de Agricultura (USDA) <http://www.aphis.usda.gov/ppq/manuals/ online_manuals.html>.

—— (2005), "List of USDA-recognized animal health status of countries/areas regarding specific livestock or poultry diseases" [en línea] 23 de junio, Departamento de Agricultura (USDA) <http://www.aphis.usda.gov/NCIE/country.html>.

—— (1986), "Fruits and vegetables. Identification guide of vegetables and herbs", *Nonpropagative Manual*, Departamento de Agricultura (USDA).

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005), "Las medidas de protección portuaria: un año después del código de protección de buques e instalaciones portuarias (PBIP)", *Boletín FAL*, Nº 227, julio.

—— (2001), "Facilitación del comercio: un concepto urgente para un tema recurrente", *serie Comercio internacional*, N° 19 (LC/L.1680-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.218.

Conexão Marítima Comércio Exterior e Transporte Multimodal (2005), año 5, edición XVII, Rio Grande, febrero.

Containerisation International (2004) [en línea] noviembre <http://www.ci-online.co.uk/>.

Drewry Shipping Consultants (2005), "BFI/BDI/BHI/BCI Index, 2004-2005", mayo.

FAO/OMS (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación/Organización Mundial de la Salud) (1999), "Programa conjunto FAO/OMS de normas alimentarias", Comisión del Codex Alimentarius [en línea] <http://www.codexalimentarius.net>.

FDA (Dirección de Alimentación y Fármacos) (2002), "The bioterrorism act of 2002" [en línea] <http://www.fda.gov/oc/bioterrorism/bioact.html>.

Puentes (2003) [en línea] vol. IV, Nº 2, julio <http://www.ictsd.org/monthly/puentes/Puentes4-2.pdf>.

Fundación Grupo Eroski (2002), "Diario de la seguridad alimentaria" [en línea] 12 de septiembre <http://www.consumaseguridad.com>.

Oficina de Programas de Información Internacional (2004) [en línea] 1 de junio <http://usinfo.state.gov/esp>.

OMC (Organización Mundial del Comercio) (2004), "Examen de las políticas comerciales, Comunidades Europeas. Informe de la Secretaría" (WT/TPR/S/136), 23 de junio.

ProChile (2003), "Legislación sobre el bioterrorismo en Estados Unidos" [en línea] <http://www.prochile.cl/bioterrorismo.php>.

The New York Times (2005a), "U.S. to spend billions more to alter security systems", 8 de mayo.

—— (2005b), "Loopholes seen in U.S. efforts to secure overseas ports", 25 de mayo.

UE (Unión Europea) (2003a), "Decisión de la Comisión" (L 168/33), *Diario Oficial de la Unión Europea*, 4 de Julio.

—— (2003b), "Decisión de la Comisión" (L 154/114), *Diario Oficial de la Unión Europea*, 20 de junio

—— (2002), "Reglamento (CE) N° 178/2002 del Parlamento Europeo y del Consejo", *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, 28 de enero.

—— (1999), "Decisión de la Comisión" (1999/815/CE), *Diario Oficial de la Unión Europea*, 7 de diciembre.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2004), *Review of Maritime Transport 2004* (UNCTAD/RMT/2004), 1° de diciembre.