

2006



Panorama de la inserción internacional

DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE

TENDENCIAS 2007



NACIONES UNIDAS

CEPAL

El *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe* es una publicación anual de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL, que en esta oportunidad contó tanto con la colaboración de la División de Estadística y Proyecciones Económicas y de la División de Desarrollo Económico como de las sedes subregionales de la Comisión en México, D.F. y Puerto España y las oficinas nacionales de Buenos Aires, Brasilia 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 estuvo a cargo de Mikio Kuwayama, Jefe de la Unidad de Comercio Internacional.

En la preparación y redacción de los capítulos participaron, además de Osvaldo Rosales y Mikio Kuwayama, Jaime Contador, José Elías Durán, José Carlos Mattos, Graciela Moguillansky, Nanno Mulder y Sebastián Sáez. También destacan los aportes de Raquel Artecona, Renato Baumann, Rudolf Buitalaar, Inés Bustillo, Claudia de Camino, Myriam Echeverría, Alfonso Finot, Nico Geide, Raúl Holz, Bernardo Kosacoff, Andrew Mold, Lia Valls Pereira, Adrián Ramos, Gastón Rigollet, Juliana Salles, Claudia Schatan y Carlos Stark.

La tarea de preparación del Anexo estadístico estuvo a cargo de Jaime Contador, con la colaboración de Andrés Yáñez. El anexo acompaña a este documento en formato CD-ROM y además está disponible en línea en la siguiente dirección: http://www.eclac.org/Comercio/paninsal/Anexo2006_2007/espanol/.

Notas

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

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

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

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

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-323080-0

ISSN impreso: 1680-8681 ISSN electrónico: 1681-0341

LC/G.2341-P

Número de venta: S.07.II.G.85

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2007. Todos los derechos están reservados.

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

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

Índice

	<i>Página</i>
Reseña	11
Síntesis	13
Capítulo I	
La coyuntura internacional y sus consecuencias para América Latina y el Caribe	31
Introducción	31
A. El contexto mundial es aún positivo para la región.....	32
1. Asia como motor del crecimiento mundial.....	32
2. Impacto del menor crecimiento estadounidense en América Latina y el Caribe.....	35
3. Asia como región clave en la coyuntura económica actual.....	37
4. Creciente desequilibrio entre Estados Unidos y Asia.....	41
B. Mercados financieros.....	43
1. Mayor volatilidad en los mercados financieros.....	43
2. Ajustes parciales de las monedas.....	45
C. Comercio internacional.....	45
1. La región desde una perspectiva internacional.....	45
2. Precios de los productos básicos y términos del intercambio.....	48
3. Perspectivas.....	50
D. La Ronda de Doha en dificultades.....	51
1. El balance en agricultura.....	51
2. Alcance global de Doha.....	57
3. Una mirada hacia el futuro.....	59
E. La nueva política comercial de Estados Unidos.....	59
1. Renovación de la Autoridad de Promoción del Comercio.....	59
2. Ley sobre agricultura y alimentos.....	61
Bibliografía.....	63
Capítulo II	
Integración y dinamismo en Asia y el Pacífico	65
Introducción.....	65
A. Asia y el Pacífico y la cooperación económica del Asia Pacífico (APEC) en la economía mundial.....	66
B. Alto y creciente nivel de comercio intrarregional asiático.....	69

	<i>Página</i>
C. El comercio intraindustrial y el surgimiento de China como eje de la plataforma exportadora asiática.....	70
1. Aumento del comercio intraindustrial, concentrado en el sector de maquinarias.....	71
2. IED intrarregional, clave para el comercio intrarregional e intraindustrial.....	71
3. China como plataforma de exportación asiática.....	76
D. Consideraciones finales.....	77
Bibliografía.....	78
Capítulo III	
El comercio de servicios en América Latina y el Caribe: análisis de su dinamismo reciente.....	79
Introducción.....	79
A. Papel estratégico de los servicios.....	81
1. Argumentos teóricos.....	81
2. Tendencias.....	82
B. El dinamismo exportador: América Latina y el Caribe en comparación con Asia.....	85
1. Crecimiento de las exportaciones.....	85
2. Participación en el comercio mundial de los "otros servicios".....	87
3. Participación en las importaciones de Estados Unidos y la Unión Europea.....	90
4. Heterogeneidad en la región.....	92
5. Translatinas.....	95
C. Determinantes del desempeño exportador.....	97
1. ¿Cuáles son?.....	97
2. Efectos de la regulación en el comercio y la inversión.....	97
3. Otros factores: capital humano y tecnologías de la información y las comunicaciones.....	100
D. Promoción del sector.....	102
1. Los servicios en la integración intra y extrarregional.....	103
2. Capital humano, tecnologías y calidad.....	106
Anexo.....	107
Bibliografía.....	109
Capítulo IV	
La integración económica en América Latina y el Caribe: en busca de la complementariedad y la convergencia.....	113
Introducción.....	113
A. Estados Unidos y América Latina y el Caribe.....	115
B. El Mercosur: ampliación y debilitamiento.....	120
1. Trato diferenciado a los socios y agentes de menor dimensión.....	120
2. Ampliación del Mercosur.....	121
C. Las relaciones dentro del Mercosur.....	124
D. La Comunidad Andina: una difícil renovación.....	125
E. La integración regional de Centroamérica: renovar el impulso.....	128
F. La Comunidad del Caribe: período posterior al punto sin retorno.....	131
G. La Comunidad Sudamericana de Naciones como mecanismo de convergencia.....	134
Bibliografía.....	141
Capítulo V	
El reordenamiento económico de Asia y el Pacífico y sus efectos sobre América Latina y el Caribe.....	143
Introducción.....	143
A. El fenómeno "Noodle Bowl" en Asia y el Pacífico.....	143

	<i>Página</i>
B. Las causas del fenómeno "Noodle Bowl": la crisis asiática, el estancamiento de la Ronda de Doha y el "efecto dominó".....	146
C. Propuestas sobre la futura integración económica de Asia y el Pacífico.....	148
1. Desafíos de la APEC.....	148
2. Creciente interés de Estados Unidos en fomentar el comercio con Asia y el Pacífico.....	149
3. Japón en busca de liderazgo en la integración económica en Asia y el Pacífico.....	150
4. Acuerdos de China como parte integral de la diplomacia comercial y las alianzas estratégicas.....	153
5. ASEAN: logros y desafíos frente a la creación de la Comunidad Económica de la ASEAN.....	154
6. La Unión Europea y Asia y el Pacífico: un acercamiento necesario para el nuevo regionalismo asiático.....	157
D. Proliferación de acuerdos comerciales en Asia y el Pacífico: consecuencias para América Latina y el Caribe.....	158
1. Asia y el Pacífico como uno de los principales socios comerciales de América Latina y el Caribe.....	158
2. Aranceles en Asia: ¿un dolor de cabeza para América Latina y el Caribe?.....	167
3. La competencia de América Latina y el Caribe con Asia y el Pacífico en el sector de los productos agrícolas y extractivos.....	169
4. Consecuencias de un tratado de libre comercio de alcance regional para América Latina y el Caribe.....	170
E. Conclusiones y recomendaciones.....	172
Bibliografía.....	174

Capítulo VI

La innovación y el desarrollo exportador en las economías emergentes.....	177
Introducción.....	177
A. La innovación en la economía global.....	179
B. La innovación y el desarrollo exportador.....	183
1. La innovación ante los desafíos del futuro.....	185
2. El desarrollo de las instituciones.....	188
C. Conclusiones.....	194
Bibliografía.....	195

Cuadros

Cuadro I.1	Contribuciones al crecimiento del PIB mundial.....	33
Cuadro I.2	Descomposición del crecimiento de las exportaciones de bienes, 2005 y 2006.....	46
Cuadro I.3	Descomposición del crecimiento de las importaciones de bienes, 2005 y 2006.....	47
Cuadro I.4	América Latina y el Caribe: evolución nominal de las exportaciones de bienes, 2005 y 2006.....	48
Cuadro I.5	América Latina y el Caribe: comercio exterior de bienes y servicios.....	50
Cuadro I.6	Principales propuestas sobre los tres pilares de la agricultura.....	53
Cuadro II.1	Participación de algunas agrupaciones de Asia y el Pacífico en la economía mundial.....	67
Cuadro II.2	Comercio intrarregional, por agrupaciones geográficas.....	69
Cuadro II.3	Índice de intensidad del comercio intrarregional, 1990–2005, por regiones.....	69
Cuadro II.4	Número de filiales de empresas japonesas en Asia, 1990–2004.....	73
Cuadro II.5	La inversión extranjera directa en China de Japón, la ASEAN y la República de Corea, 1995 y 2000–2005.....	73
Cuadro II.6	Exportaciones e importaciones chinas a cargo de empresas de capital extranjero, 2005.....	74
Cuadro II.7	Acervo de IED de la República de Corea en el exterior, 1980–2006.....	75

	<i>Página</i>	
Cuadro II.8	China: matriz de comercio exterior y apertura del déficit/superávit, según grado de intensidad tecnológica de los intercambios, promedio para el período 2003–2005.....	77
Cuadro III.1	Exportaciones de servicios, 1985–2005: nivel, composición y tasas de crecimiento anual.....	86
Cuadro III.2	Índice agregado de intensidad regulatoria.....	99
Cuadro IV.1	América Latina y el Caribe: total de exportaciones, por esquemas subregionales de integración, 1990–2007.....	114
Cuadro IV.2	Estados Unidos: acuerdos, acuerdos preferenciales y negociaciones comerciales.....	116
Cuadro IV.3	Importaciones a Estados Unidos con trato preferencial desde países del hemisferio occidental.....	117
Cuadro IV.4	Principales países beneficiarios de las importaciones a Estados Unidos acogidas al sistema generalizado de preferencias, 2006.....	118
Cuadro IV.5	Evolución de las exportaciones del Mercosur, 1990–2007.....	120
Cuadro IV.6	Mercado Común del Sur (Mercosur): matriz de participación intrasubregional, supuesta la inclusión de la República Bolivariana de Venezuela como miembro pleno, 2006.....	122
Cuadro IV.7	Evolución de las exportaciones de la Comunidad Andina de Naciones, con inclusión de la República Bolivariana de Venezuela, 1990–2007.....	127
Cuadro IV.8	Comparación de la estructura arancelaria entre los países de la Comunidad Andina de Naciones.....	128
Cuadro IV.9	Evolución de las exportaciones del Mercado Común Centroamericano, 1990–2007.....	129
Cuadro IV.10	Centroamérica: exportaciones e importaciones según destino, 2000–2005.....	131
Cuadro IV.11	Evolución de las exportaciones de la Comunidad del Caribe (CARICOM), 1990–2006.....	132
Cuadro IV.12	Propuestas de convergencia de las secretarías de integración y aspectos complementarios propuestos por la CEPAL.....	135
Cuadro V.1	Red de acuerdos de libre comercio en Asia y el Pacífico.....	145
Cuadro V.2	América Latina y el Caribe: exportaciones hacia determinados mercados, 2005.....	161
Cuadro V.3	América Latina y el Caribe: importaciones desde determinados orígenes, 2005.....	162
Cuadro V.4	ASEAN+3: 30 principales productos importados desde América Latina y el Caribe y sus competidores.....	165
Cuadro V.5	Aranceles medios ponderados por el valor del comercio aplicados a grupos de productos en Asia, 2006.....	168
Cuadro V.6	Asia y el Pacífico: exportaciones e importaciones de productos primarios mundiales, por regiones, 2005.....	169
Cuadro VI.1	Crecimiento del PIB per cápita y de las exportaciones en los países seleccionados, 1975–2005.....	178
Cuadro VI.2	Indicadores de ciencia y tecnología.....	182
 Gráficos		
Gráfico I.1	Crecimiento del PIB mundial y principales contribuyentes, 2000–2008.....	33
Gráfico I.2	Indicadores de coyuntura de las cuatro principales economías del mundo.....	33
Gráfico I.3	Estados Unidos: tendencias del mercado inmobiliario y déficit gemelos, 2000–2008.....	36
Gráfico I.4	Evolución de las exportaciones de América Latina y el Caribe hacia Estados Unidos (1997–2006) e impacto de la desaceleración del producto interno bruto estadounidense (2007).....	37

	<i>Página</i>
Gráfico I.5	Participación en el comercio mundial de las exportaciones de bienes y servicios, por región, 1984–1985 y 2005–2006..... 38
Gráfico I.6	Indicadores comparativos de países asiáticos y latinoamericanos, 1990–2006..... 39
Gráfico I.7	Estados Unidos: déficit de la cuenta corriente y posición neta de la inversión internacional..... 42
Gráfico I.8	Índices bursátiles de mercados de valores de países desarrollados y en desarrollo (2001=100)..... 44
Gráfico I.9	Tipos de interés de largo plazo en los países desarrollados..... 44
Gráfico I.10	Tipo de cambio nominal: dólares por unidad de moneda nacional, 2000–2007..... 45
Gráfico I.11a	Exportaciones e importaciones de bienes por región, 2004–2006..... 46
Gráfico I.11b	Exportaciones e importaciones de servicios por región, 2004–2006..... 47
Gráfico I.12	América Latina y el Caribe: composición del crecimiento de las exportaciones de bienes, 1990–2000 y 2003–2006..... 49
Gráfico I.13	Precios de los productos básicos y cambio en los términos del intercambio..... 49
Gráfico III.1	Exportaciones mundiales de bienes y servicios empresariales, 1985–2006..... 84
Gráfico III.2	Estructura del comercio de servicios mundiales, 1995–2005..... 84
Gráfico III.3	América Latina y el Caribe: participación por país o subregión en las exportaciones de servicios, 1985–2005..... 87
Gráfico III.4	Participación de América Latina y el Caribe y sus competidores asiáticos en el comercio mundial de "otros" servicios, 1995–2005..... 88
Gráfico III.5	Saldo comercial de los "otros" servicios como porcentaje del PIB, 1995–2005..... 90
Gráfico III.6	Participación de América Latina y el Caribe en las importaciones de servicios de Estados Unidos y la Unión Europea, 2005..... 91
Gráfico III.7	Comercio de "otros" servicios por subregiones y países, 1995 y 2005..... 92
Gráfico III.8	Inversión extranjera directa y regulación en América Latina y Asia, 2004..... 99
Gráfico III.9	Atractivo de los países para la localización y el comercio de servicios en 2007..... 101
Gráfico IV.1	Importaciones de Estados Unidos procedentes de países beneficiarios de la ATPDEA, 1992–2006..... 119
Gráfico V.1	Red de tratados de libre comercio en la Cuenca del Pacífico (ampliada), 2003–2005..... 146
Gráfico V.2	América Latina y el Caribe: participación de Estados Unidos, Unión Europea (27 estados miembros) y Asia y el Pacífico en las exportaciones e importaciones de la región..... 159
Gráfico V.3	América Latina y el Caribe: participación de países y grupos seleccionados de Asia y el Pacífico en las exportaciones e importaciones..... 160
Gráfico V.4	América Latina y el Caribe: estructura del comercio hacia determinados mercados, 2005..... 163
Gráfico V.5	América Latina y el Caribe: evolución del índice de comercio intraindustrial 1984–1985, 1994–1995 y 2004–2005..... 166
Gráfico VI.1	Evolución de la estructura exportadora según el contenido tecnológico (países seleccionados), 1984–1985, 1994–1995, 2004–2006..... 178
Gráfico VI.2	Desempeño por fase en el proceso de innovación..... 182
Gráfico VI.3	Indicador global de innovación resumido..... 182
 Recuadros	
Recuadro I.1	Asia y América Latina: una década después de la crisis..... 38
Recuadro I.2	¿Por qué el Gobierno de China es tan reacio a la revaluación del yuan?..... 40

	<i>Página</i>
Recuadro I.3 Propuesta de rebaja arancelaria del grupo de negociación sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA).....	55
Recuadro III.1 Fuentes de datos del comercio internacional de servicios.....	83
Recuadro III.2 Exportaciones latinoamericanas de servicios de software.....	89
Recuadro III.3 Translatinas del sector de servicios: un panorama general con datos parciales.....	96
Recuadro IV.1 Avances hacia el Mercado Único del Caribe.....	132
Recuadro IV.2 América Latina y el Caribe en las controversias comerciales: un análisis que aplica la BADICC.....	140
Recuadro V.1 Perspectivas de un acuerdo de libre comercio en la APEC.....	151
Recuadro V.2 Avances del proyecto común de aranceles aduaneros preferenciales efectivos de la ASEAN.....	155
Recuadro V.3 China y el acuerdo de libre comercio con la ASEAN.....	171
Recuadro VI.1 Australia: estrategia nacional para la industria alimentaria.....	183
Recuadro VI.2 Irlanda: una estrategia integral para la internacionalización.....	185
Recuadro VI.3 Singapur: el conglomerado de ciencias biomédicas.....	192

Diagramas

Diagrama VI.1 El proceso de innovación tecnológica.....	180
Diagrama VI.2 Clasificación de la evolución del proceso de innovación tecnológica de los países seleccionados.....	181
Diagrama VI.3 Malasia: el Ministerio de Industria y sus organismos de desarrollo.....	189
Diagrama VI.4 Singapur: estructura del Ministerio de Industria y Comercio y los organismos que apoyan la estrategia de desarrollo.....	190

Reseña

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

En el capítulo I se analizan las tendencias recientes de las economías de Estados Unidos, la Unión Europea, Japón y algunas economías asiáticas emergentes; los determinantes de la evolución de los desequilibrios existentes entre estas como principal factor de riesgo en un contexto mundial que sigue siendo positivo; los factores que influyen en el desempeño comercial de América Latina y el Caribe, y los resultados y proyecciones del comercio de la región en 2006 y 2007. El texto concluye con un análisis del dificultoso proceso de la Ronda de Doha y los vaivenes de la política comercial de Estados Unidos que inciden en dicho proceso.

En el capítulo II se examina la reciente reestructuración de la economía mundial en torno a la región de Asia y el Pacífico, sobre todo de China, y la integración regional que se ha dado en ella con posterioridad a la crisis asiática. Esta región se ha transformado no solo en el mercado más dinámico del mundo, sino también en una importante fuente de financiamiento, que facilita el equilibrio financiero internacional. El análisis revela que, en la práctica, la integración regional se profundiza en torno a China, que cumple un rol cada vez más importante como plataforma de exportación extrarregional para los países vecinos.

En el capítulo III se estudian el papel estratégico que desempeñan los servicios comerciales y sus

tendencias más salientes, en el marco de una comparación entre América Latina y el Caribe y un grupo de países asiáticos. Se analiza el éxito de algunas empresas latinoamericanas en este nicho y los determinantes de la evolución de sus exportaciones, entre otros la regulación, el capital humano y la adaptación de tecnología avanzada, además del proceso de liberalización del comercio de servicios en el contexto de los acuerdos comerciales suscritos en la región.

En el capítulo IV el análisis recae en el estado actual de la integración regional y las negociaciones bilaterales y plurilaterales con países de fuera de la región que influyen en su evolución, los hitos del proceso de la integración de cada subregión (Mercosur, Comunidad Andina, Mercado Común Centroamericano, Comunidad del Caribe y Comunidad Sudamericana de Naciones), concebido como una búsqueda de complementariedad y convergencia de las reglas comerciales.

En el capítulo V se examina el proceso de integración en la región de Asia y el Pacífico, que hasta hace poco consistía sobre todo en una integración productiva de facto, que actualmente se complementa con una integración de jure, en virtud de acuerdos comerciales intrarregionales y extrarregionales. En vista de estas tendencias, América Latina y el Caribe debería estrechar los vínculos comerciales y de inversión con Asia y el Pacífico, apuntando a fortalecer la complementación productiva con esa región, y propiciar alianzas comerciales y de

inversión con el fin de ampliar el acceso a esos mercados y facilitar su incorporación a las cadenas asiáticas de producción y exportación. En la medida en que los acuerdos comerciales tengan esa orientación, pueden ser instrumentos útiles para esos fines.

En el capítulo VI se revisan las variadas modalidades que ha asumido el vínculo entre desarrollo de las exportaciones e innovación y su

reflejo en estrategias y desarrollo institucional. Se presentan los casos de Australia, Finlandia, Irlanda, Malasia, Nueva Zelandia, República de Corea, Singapur y Suecia, es decir, países que otorgan importancia a la innovación y que suelen competir en mejores condiciones que los demás en la economía global. Sobre la base de este análisis comparativo, se concluye con algunas recomendaciones de política.

Síntesis

La coyuntura internacional y sus consecuencias para América Latina y el Caribe

La coyuntura de la economía internacional

La economía mundial ha venido creciendo a tasas anuales superiores al 4% desde 2003, por lo que 2006 fue el cuarto año consecutivo de expansión a ese ritmo. Las perspectivas para 2007 y 2008 siguen siendo alentadoras, si bien se anticipa una leve desaceleración del crecimiento económico y comercial en todo el mundo y se pronostica una tasa de crecimiento mundial cercana al 5,2% para 2007 y 2008, levemente inferior a la registrada en 2006. La desaceleración está concentrada en la economía estadounidense, aunque estará compensada por el dinamismo de Europa, Japón y otros países asiáticos. Los precios de los productos básicos siguen siendo altos, sobre todo los energéticos y minerales, en gran parte gracias a la alta demanda persistente de Asia. En los últimos meses, los precios de los granos y los cereales muestran marcadas presiones alcistas, dado el incremento de su demanda que suponen las inversiones en bioenergía. Como resultado del favorable ciclo internacional, la bonanza económica que vive la región ofrece oportunidades para sentar las bases de un crecimiento sostenido de

mediano plazo, mediante inversiones en infraestructura, innovación y capital humano que permitirían, además de agregar más valor y conocimiento a las exportaciones, crear condiciones más estables de crecimiento y de avance con equidad.

Existen riesgos latentes que podrían afectar este contexto mundial positivo. En primer lugar, una desaceleración más fuerte de Estados Unidos, derivada de las dificultades del sector inmobiliario. En este caso, el papel de Japón, la Unión Europea y los países asiáticos en desarrollo sería más importante aún para mantener la dinámica del crecimiento mundial. En segundo término, aún persisten otros riesgos, entre otros una mayor volatilidad de los mercados financieros, rebotes inflacionarios que se traducirán en alzas de las tasas de interés, nuevas amenazas en el mercado petrolero y, por último, la probabilidad de un ajuste no estructurado de los desequilibrios externos a nivel mundial. En todos los ámbitos, la región se muestra menos vulnerable que en etapas anteriores, dados sus excedentes en cuenta corriente, las amplias reservas

internacionales, el menor nivel de endeudamiento externo, la mayor solidez fiscal y la aplicación de políticas cambiarias más flexibles. Por cierto, el estancamiento de las negociaciones multilaterales de la Organización Mundial del Comercio aporta otra señal de inquietud, en este caso proveniente del posible respaldo a medidas proteccionistas y a la proliferación de acuerdos comerciales, no necesariamente consistentes con el marco multilateral.

El menor dinamismo de Estados Unidos probablemente sea el aspecto del entorno internacional que más afecta el comercio de América Latina y el Caribe. Se proyecta una desaceleración del crecimiento económico estadounidense de un 3,3% en 2006 a un 2,1% en 2007, lo que podría significar un descenso real del volumen de las exportaciones de la región a Estados Unidos cercano al 2% (1,8%), en comparación con el incremento del 4,6% registrado en 2006. Según las estimaciones sobre la materia, Centroamérica y el Caribe serán las subregiones más afectadas.

Los países de Asia en desarrollo cumplen un papel clave en la coyuntura económica actual, por varias razones. La primera de ellas es que esa región sigue siendo el motor del crecimiento económico mundial, ya que a ella puede atribuirse casi la mitad del dinamismo de la economía global, medido en términos de paridad de poder adquisitivo. China e India son los protagonistas de este fenómeno, dado que registran un crecimiento del 11,1% y el 9,7%, respectivamente, en 2006. Las demás economías emergentes de Asia, entre ellas Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia, muestran una expansión menor en comparación con la década anterior a la crisis de 1997–1998, en parte debido a que las tasas de inversión son mucho más reducidas. En segundo lugar, Asia domina cada vez más las corrientes financieras internacionales y es una fuente esencial del financiamiento del déficit comercial de Estados Unidos, el mayor del mundo. En 2005–2006 los países asiáticos en desarrollo absorbieron alrededor del 70% de las corrientes de inversiones brutas mundiales destinadas a los demás países en desarrollo. En este contexto, también se destaca China, que en 2006 fue el mayor exportador neto de capital, en parte por la mayor cantidad de reservas a nivel mundial. Por su importancia, tanto económica como comercial y financiera, así como por el alto crecimiento pronosticado para esa región, Asia ofrece a América Latina y el Caribe un mercado de gran potencial para su comercio e inversiones.

El déficit externo de Estados Unidos sufrió un nuevo deterioro, aunque no muy acentuado, dado que representó un 6,5% del PIB, en comparación con

el 6,4% registrado en 2005. En 2007, el déficit debería recuperarse levemente, gracias a la baja del precio del petróleo a partir de la segunda mitad de 2006 y durante el primer semestre de 2007. Sin embargo, el saldo comercial de Estados Unidos con China y, en menor medida, con el resto de Asia desmejoró nuevamente en 2006. A fines de año, Asia representaba la mitad del déficit externo total de Estados Unidos y aparecía como la causante de dos tercios del deterioro entre 2005 y 2006. Se prevé que el déficit externo estadounidense no disminuiría mucho en el próximo quinquenio. Además, los tipos de financiamiento del déficit estadounidense y la disposición de los países asiáticos de financiarlo están cambiando, lo que en algún momento podría dar origen a un ajuste no regulado del dólar.

A pesar de ciertos reajustes y la acentuación de la volatilidad, los mercados financieros mantienen una tendencia al alza, tanto en las economías emergentes como en las industriales. En las economías en desarrollo, la tendencia obedece en parte a saldos financieros muy positivos, gracias a los cuales en los mercados bursátiles algunos índices de precios han sobrepasado los valores previos máximos registrados durante el período de auge tecnológico a inicios de la década. El año 2006 se caracterizó por una constante baja del dólar frente a las divisas más transadas (con excepción del renminbi y el yen). En los primeros seis meses de 2007, el declive del dólar ha sido paulatino, pero aún cabe esperar algunos ajustes en el mercado cambiario, sobre todo debido al fuerte desequilibrio comercial de Estados Unidos con algunos de sus principales socios y el mayor pesimismo respecto de las expectativas de crecimiento de la economía estadounidense.

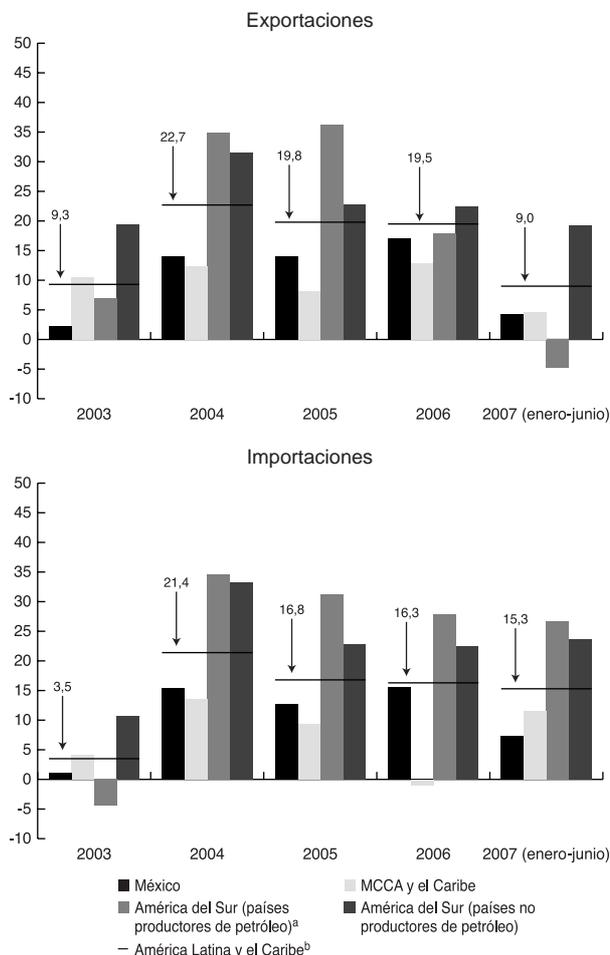
En el mes de agosto de 2007, los índices bursátiles mundiales sufrieron retrocesos muy marcados, provocados por los temores de contagio derivado de la insolvencia en el mercado *subprime* de Estados Unidos. Tal fue la magnitud de las pérdidas que se revirtieron las ganancias del año en unos pocos días. Queda por ver si dichas bajas representan simplemente un ajuste de precios o van a desembocar en un escenario de mucho más riesgos para la economía mundial, resultando en una escasez de crédito (*credit crunch*) que pudiera tener un gran impacto en la economía real.

La tasa de aumento del valor de las exportaciones de bienes de América Latina y el Caribe se redujo ligeramente, al 20%, tras registrar un 22% en promedio en 2004 y 2005, lo que refleja sobre todo la menor expansión del volumen mientras los precios mantienen su tendencia positiva. El aumento del volumen (6%) no solo fue inferior al crecimiento mundial (8%)

registrado en 2006. El volumen de exportaciones de la región también creció menos en 2006 que el año anterior. Entretanto, las exportaciones de China se incrementaron a tasas superiores al 20%, mientras el resto del mundo, con la excepción de África y el Medio Oriente, registró tasas del 7% al 11%. A partir del segundo semestre de 2006, se observa una reducción moderada de los precios de los productos básicos, que varía considerablemente de un subgrupo a otro, al cabo de tres años y medio de grandes alzas de los precios. Después de una moderación de los precios en la segunda mitad de 2006, el petróleo volvió a subir en 2007, lo que según los analistas no se debe tanto a razones geopolíticas como a factores subyacentes de la demanda y la oferta.

En el primer semestre de 2007, el valor de las exportaciones regionales aumentó apenas un 9%, porcentaje muy inferior al 22% del mismo período en 2006. Esto obedece sobre todo al menor dinamismo observado en Bolivia, Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela, los dos últimos de los cuales estarían registrando un descenso del valor de las exportaciones del orden del 7% y el 10%, respectivamente. Asimismo, México, Centroamérica y el Caribe experimentaron en conjunto una pérdida de actividad comercial, que también se refleja en el menor crecimiento de sus importaciones. En cambio, los países de América del Sur, tanto los productores de petróleo como los demás, todavía mantienen altas tasas de incremento de sus importaciones (véase el gráfico 1). Para todo el año se estima un alza del valor de las exportaciones e importaciones regionales de bienes del orden del 13% y 17%, respectivamente, lo que supondrá un superávit de la balanza comercial de 56.000 millones de dólares. En términos de volumen, el incremento de las exportaciones e importaciones sería del 6% y el 11%, de lo que se infiere que los valores unitarios de las exportaciones siguen muy influenciados por los buenos precios de los productos básicos, sobre todo los metales y combustibles.

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE BIENES, 2003-2007
(En porcentajes)



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

^a Los países productores de petróleo son Colombia, Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela; América del Sur (países no productores de petróleo) está integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay.

^b Conjunto integrado por 37 países.

El dificultoso proceso de la Ronda de Doha y una nueva política comercial de Estados Unidos

En febrero de 2007 se reanudaron las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha, que tienen lugar en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), después de que su Director General propusiera

suspenderlas en julio de 2006, para ofrecer a sus miembros una pausa reflexiva. Pese a que durante la suspensión y cuando se reiniciaron las negociaciones los países con mayor influencia a escala mundial

confirmaron reiteradamente su compromiso de lograr resultados positivos antes del fin del presente año, las negociaciones se encuentran en el mismo punto que hace un año atrás.

Los presidentes de los grupos de negociación están elaborando nuevas propuestas sobre los distintos aspectos de las negociaciones, en un intento por facilitar el avance del proceso. Sin embargo, la imposibilidad de acordar las modalidades de negociación, los parámetros básicos que deben orientar los nuevos compromisos de liberalización en las áreas de la agricultura, los productos industriales y el comercio de servicios, sigue impidiendo avanzar en el conjunto de la negociación.

Luego de algunas señales de posibles adelantos en las negociaciones emprendidas por Estados Unidos, la Unión Europea y Brasil e India (Grupo de los 4), las conversaciones sufrieron un nuevo revés en la reunión realizada en Potsdam, Alemania, cuando el 21 de junio de 2007 los participantes no lograron un acercamiento de sus posiciones. Estados Unidos se mostró dispuesto a mejorar su oferta de reducción en materia de apoyo interno a la agricultura de 22.500 millones a 17.000 millones de dólares, pero Brasil e India, que aspiran a montos cercanos a los 12.000 millones, la consideraron insuficiente.¹

Por su parte, Brasil e India habrían rechazado la propuesta de Estados Unidos en materia de rebajas de aranceles de productos no agrícolas que contemplaba un arancel máximo del 25% aplicable a los países en desarrollo y del 10% para los desarrollados. Ambos países consideran que pueden aceptar aranceles de hasta un 35%.

En ese contexto, y en respuesta a los intentos del Director General de la Organización Mundial del Comercio de enmarcar nuevamente las negociaciones en el ámbito de la organización, los presidentes del comité de agricultura y del grupo de negociación sobre el acceso a los mercados presentaron nuevas propuestas el 17 julio de 2007. Dados los plazos disponibles, determinados por las próximas elecciones presidenciales de Estados Unidos en 2008 y la falta de una Autoridad de Promoción del Comercio a partir del 30 de junio, las negociaciones de Doha tienen una débil base de sustentación.

En 2007 la agenda comercial de Estados Unidos ha estado marcada por las negociaciones de la Ronda de Doha, las negociaciones en curso con Tailandia y Malasia, el posible examen en el Congreso de la legislación aplicable a Colombia, Panamá, Perú y

República de Corea y la posibilidad de renovar la Autoridad de Promoción del Comercio, conocida anteriormente como mecanismo de negociación por la vía rápida, cuyo mandato terminó el 1° de julio de 2007.

En el caso de la política comercial, el recrudecimiento de la desigualdad en los últimos 30 años y el prolongado estancamiento del promedio de los salarios han despertado preocupación por los posibles efectos en el bienestar de los trabajadores estadounidenses. Como se demuestra en algunos estudios empíricos, el comercio ha reducido la demanda de mano de obra en varias ramas de actividad, que contratan a más obreros relativamente poco calificados. En la plataforma política del Partido Demócrata se propone adoptar una “nueva política comercial” para Estados Unidos, con la que se mejoren las condiciones de vida de los trabajadores y se creen nuevas oportunidades comerciales para los productos estadounidenses. Para ello, se postula que en los nuevos acuerdos los países se comprometan a adoptar, mantener y aplicar estándares laborales internacionales básicos y no solo “a observar sus propias leyes”; a promover el desarrollo sustentable y combatir el calentamiento global, y a lograr un mayor equilibrio entre el acceso a las medicinas y la protección de la innovación farmacéutica.

En el mes de mayo, los presidentes de la Cámara de Representantes, Nancy Pelosi, y del Comité de Medios y Arbitrios, Charles Rangel, anunciaron un acuerdo conceptual con la Representante de Comercio de Estados Unidos, Susan Schwab, sobre las medidas que se tomarán con tal objeto. En el entendimiento aplicable a los acuerdos pendientes de aprobación por parte del Congreso se contempla que los países incorporen a sus legislaciones y prácticas las obligaciones que supone la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo aprobada en 1998 por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). En materia ambiental, se prevé la obligación de suscribir siete acuerdos sobre el medio ambiente que se considera no contradicen las disposiciones de los acuerdos de libre comercio y el compromiso de observancia de los acuerdos multilaterales que cada país haya suscrito. Ambos temas, el laboral y el ambiental, estarán sujetos al mismo mecanismo de solución de diferencias que se aplica al resto de las disposiciones de los acuerdos de libre comercio. En este acuerdo se contemplan además temas relacionados con el acceso a medicinas de los

¹ *Inside U.S. Trade*, vol. 25, Nº 19, 22 de junio de 2007 y *Puentes Quincenal*, vol. 4, Nº 12, 26 de junio de 2007.

países en desarrollo y la protección de los datos de prueba, todo lo cual se ha traducido en enmiendas de los textos acordados previamente con Panamá y Perú; aún se encuentran pendientes los casos de Colombia y la República de Corea.

En 2007 se espera que el Congreso de Estados Unidos apruebe una ley sobre agricultura y alimentos en vista de que la mayoría de las disposiciones de la ley

de seguridad agrícola e inversión rural, promulgada en 2002, caduca en el presente año. El debate sobre esta legislación está estrechamente vinculado con los rangos posibles de negociación en el marco de la Ronda de Doha y el nivel de ambición factible, así como con los debates relacionados con el déficit fiscal del gobierno. Lo más probable es que la nueva legislación sea muy parecida a la vigente.

Integración y dinamismo en Asia y el Pacífico

Hasta hace poco la integración regional asiática se caracterizaba por el creciente comercio intrarregional, basado en la progresiva complementariedad entre los componentes productivos y comerciales de los sectores manufactureros de los países. Se observaban aumentos sustantivos del comercio intraindustrial y un mejor aprovechamiento de las ventajas propias de las cadenas productivas y de comercialización. Actualmente, este proceso de integración de facto (encabezado por el mercado) está acompañado por una integración de jure (encabezada por los gobiernos), en la que los estrechos vínculos productivos y comerciales se complementan con tratados de libre comercio de distinta índole. Asia y el Pacífico se ha convertido no solo en la “fábrica Asia” para el mundo entero, sino también en un campo de batalla entre tratados comerciales preferenciales.

Al cabo de una década de la crisis asiática de 1997, la región de Asia oriental y sudoriental se encuentra plenamente recuperada y fortalece, con creces, su posición ya destacada en la economía mundial.² En efecto, su dinamismo se aprecia en términos de crecimiento, comercio internacional, inversión extranjera directa, innovación tecnológica y recursos financieros para mantener los equilibrios internacionales.

El protagonismo de los países asiáticos se manifiesta no solo en la producción y el comercio

mundial, sino también en el ámbito financiero global. La región desempeña un papel cada vez más destacado en la preservación de los equilibrios económicos globales puesto que su oferta abundante y barata de bienes contribuye a mantener una demanda elevada pero con baja inflación en los países desarrollados; proporciona crédito a bajo costo a Estados Unidos, manteniendo baja la tasa de interés, y acumula reservas, mediante la adquisición de bonos del Tesoro de dicho país y ayudando a financiar el déficit en cuenta corriente de Estados Unidos, que sigue siendo el principal consumidor mundial.³ De hecho, la región asiática se ha convertido en uno de los principales proveedores a nivel global, tanto de productos como de financiamiento internacional.

Dos de los elementos determinantes del ordenamiento de Asia en la última década son el desarrollo tecnológico y la posibilidad de desmembramiento de la cadena de producción, que dio origen a un notable incremento del comercio intrarregional asiático. El coeficiente del comercio intrarregional supera el nivel alcanzado por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y se acerca rápidamente al de la Unión Europea. El nivel de comercio entre los miembros de la ASEAN ha aumentado y supera el 13,5% registrado por el Mercosur

² En esta sección se considera que Asia oriental está integrada por China, Japón y la República de Corea, además de Hong Kong (región administrativa especial de China) y la provincia china de Taiwán; Asia sudoriental comprende Brunei Darussalam, Filipinas, Indonesia, Malasia, Myanmar, República Democrática Popular Lao, Singapur, Tailandia y Viet Nam; Asia meridional se refiere a India, Pakistán y Sri Lanka, y Oceanía comprende a Australia y Nueva Zelanda.

³ En diciembre de 2006, China tenía en su poder valores del Tesoro estadounidense por el equivalente a 350.000 millones de dólares, es decir, más de la mitad de lo que tenía Japón (644.000 millones). Para entonces, las reservas de China superaban los 1,06 billones, cifra muy superior a la de Japón, que equivalía a 875.000 millones de dólares. Las reservas chinas equivalen a más del 40% de su PIB.

en 2005. Estos indicadores confirman el alto grado de complementariedad productiva y por ende comercial que existe en Asia.

Tal incremento del comercio intraasiático ha respondido en parte a la notable expansión del comercio intrafirma e intraindustrial derivado del desarrollo de una red compleja de cadenas verticales de suministro por parte de empresas transnacionales, en las que China ejerce un papel fundamental, tanto en términos de origen como de destino. El alto nivel del comercio intrarregional en Asia es causa y a la vez consecuencia del creciente grado de complementariedad comercial de los países, lo que se manifiesta en elevados índices de comercio intraindustrial, es decir, en casos en que un país simultáneamente importa y exporta productos semejantes pero distintos.

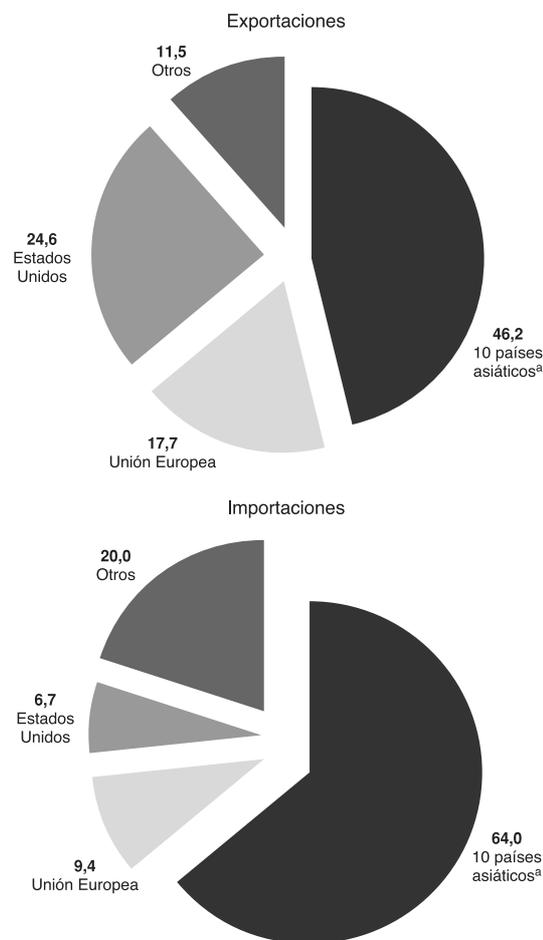
La acentuada complementariedad productiva y comercial es muy indicativa de los profundos cambios por los que atraviesa la integración regional en Asia, debido al desmembramiento del proceso de producción. Toda la creación regional de comercio se dio al margen de acuerdos regionales y el aprovechamiento de las oportunidades ofrecidas por la división del proceso de producción se refleja en el comportamiento de las empresas transnacionales estadounidenses y europeas en Asia, que contrasta con su patrón de inserción en América Latina y el Caribe, donde no hay creación de redes de cadenas, salvo en México, y en menor medida, en Costa Rica. Para atraer mayores inversiones a la región, los países de América Latina y el Caribe deben fomentar el desarrollo de redes de cadenas de producción y comercialización, tanto a nivel regional como extrarregional.

Una característica saliente del dinamismo comercial asiático es la irrupción de China como actor principal, en torno al cual se articula un reordenamiento comercial de gran envergadura. Este proceso se ilustra en el gráfico 2, en que se destaca la importancia de las corrientes comerciales de las empresas extranjeras de origen asiático en China, en las exportaciones y aún más en las importaciones. Todo esto refleja el papel fundamental que desempeña China en las cadenas productivas de las empresas asiáticas.

Por su importancia económica, comercial y demográfica y también por el alto crecimiento pronosticado para la región, Asia ofrecería a los países de América Latina y el Caribe un mercado de gran potencial para sus productos de exportación y grandes posibilidades de establecer alianzas comerciales y empresariales de distinta índole, además de brindarles la oportunidad de suscribir acuerdos de libre comercio birregionales.

Los procesos asiáticos de negociación de acuerdos comerciales podrían incentivar aún más la integración económica y comercial de facto, que ha sido promovida sin el apoyo de compromisos intergubernamentales en el ámbito del comercio. Los acuerdos comerciales serían un importante incentivo adicional para profundizar la integración de distintos sectores industriales, tales como las maquinarias y las industrias automotriz, electrónica y farmacéutica. Asimismo, este proceso se vería favorecido de manera concreta con mayores progresos en el campo de la cooperación financiera y monetaria.

Gráfico 2
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE EMPRESAS DE CAPITAL EXTRANJERO EN CHINA, 2005
(En porcentajes)



Fuente: Ministerio de Comercio de China, Invest in China [en línea] <http://www.fdi.gov>.

^a Las 10 economías asiáticas son: Filipinas, Hong Kong (región administrativa especial de China), Indonesia, Japón, Macao (región administrativa especial de China), Malasia, Provincia china de Taiwán, República de Corea, Singapur y Tailandia.

El comercio de servicios en América Latina y el Caribe: un análisis de su dinamismo reciente

El dinamismo de los servicios comerciales de la región

En este capítulo se presentan una comparación del dinamismo del comercio de servicios entre América Latina y el Caribe y varios países asiáticos y una evaluación de los determinantes de dicho comercio, y luego se proponen medidas para mejorar la inserción mundial de la región en este ámbito. Los servicios modernos son insumos cada vez más determinantes de la competitividad de muchas actividades y hacen un aporte fundamental a la agilización del crecimiento económico y el aumento de la productividad, mediante el perfeccionamiento de la intermediación financiera, la infraestructura, la logística, el uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) y la educación. Los servicios están adquiriendo un peso creciente en la economía, el empleo, el comercio y la inversión extranjera en todo el mundo. A partir de 1990, el comercio transfronterizo de este tipo se triplicó y el acervo de inversión extranjera directa en servicios se cuadruplicó, en tanto que los países en desarrollo expandieron sus exportaciones de servicios a un ritmo mayor que el de los países avanzados.

En América Latina y el Caribe tales exportaciones crecieron a tasas inferiores a las mundiales y de Asia entre 1985 y 2005. En efecto, en dos décadas se multiplicaron por 4,5 en América Latina y el Caribe, por 6,2 en el mundo, por 8 en los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) y Hong Kong (región administrativa especial de China), por 14 en India y por 24 en China. Por consiguiente, la participación de América Latina y el Caribe en el comercio mundial de servicios se redujo, aunque hay una gran heterogeneidad entre regiones. Los países con mayores tasas de crecimiento de los servicios fueron Chile, Costa Rica y Guatemala, mientras los que presentan las menores tasas son Colombia, Ecuador y la República Bolivariana de

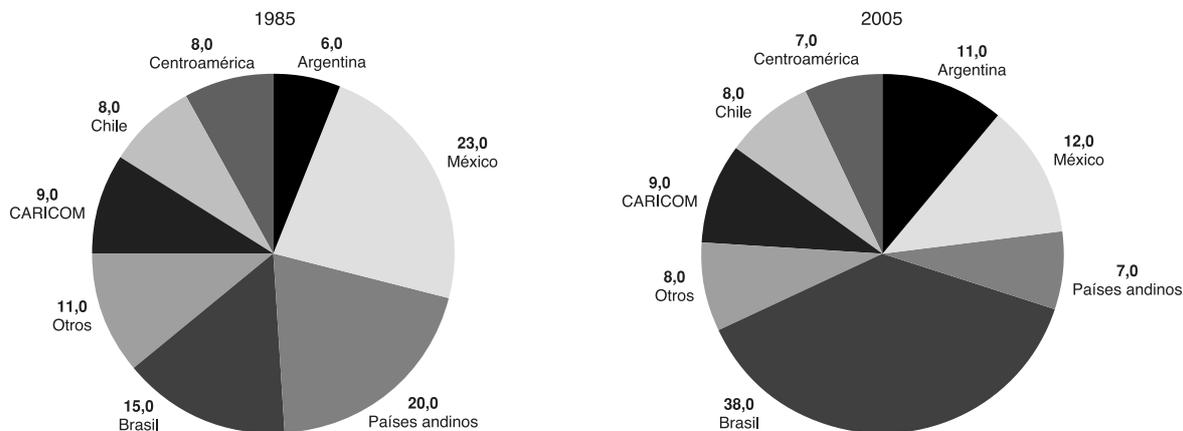
Venezuela. México sigue siendo el mayor exportador de servicios de la región, aunque sus cifras se han reducido considerablemente.

El dinamismo de los tres componentes de los servicios muestra una gran heterogeneidad. En primer término, el comercio de “otros servicios” (incluidos comunicaciones, servicios financieros, informáticos y servicios prestados a las empresas) aumentó a tasas más altas que los transportes y viajes (turismo) en las dos regiones y a nivel mundial en las últimas dos décadas. América Latina y el Caribe mantuvo una proporción de servicios generales correspondientes a “otros servicios” muy inferior a la de Asia y el mundo. En la región, Argentina, Brasil, Costa Rica y Honduras registran una mayor expansión de esa categoría. En 1985 México y la Comunidad Andina eran los principales exportadores de la región; en 2005 se produjo una profunda modificación, ya que Argentina, Brasil y México ocuparon los primeros lugares en importancia (véase el gráfico 3).

El análisis presentado en este capítulo se centra en “otros servicios”, categoría fundamental sobre todo para las empresas, en un mundo cada vez más globalizado. En efecto, dichos servicios les permiten concentrar sus recursos en el núcleo de sus negocios (*core business*) y delegar (subcontratar) servicios accesorios a terceros, prestados cada vez con más frecuencia desde países en desarrollo. La subcontratación da acceso a insumos de mejor calidad que los que puede producir la misma empresa y que adquieren un carácter estratégico, permitiendo así el adecuado desarrollo del resto de los sectores, tanto industriales como primarios y terciarios.

La participación de la región en el comercio mundial de “otros servicios” se redujo entre 1995 y 2005, período en que descendió del 2,1% al 1,8%. En

Gráfico 3
COMPOSICIÓN DE EXPORTACIONES DE “OTROS SERVICIOS” POR PAÍS,^a 1985 Y 2005
 (En porcentajes)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), “Balance of Payments Statistics (BOP) database” [en línea] <http://www.imfstatistics.org/bop/>.

^a La categoría “otros servicios” incluye, entre otros, servicios de construcción, financieros, informáticos y servicios prestados a las empresas.

Asia se observaron distintas tendencias: mientras la participación de los países de la ASEAN y Hong Kong (RAE de China) experimentó una baja, aumentó la de China e India. También existe una gran heterogeneidad entre subsectores; de hecho, en los mercados de comunicaciones y seguros, la participación de América Latina y el Caribe bajó drásticamente, pero siguió siendo superior a la de los países asiáticos. La única categoría en la que aumentó levemente su participación

es la de “otros servicios a las empresas”. Es notable el caso de India, cuya participación en el mercado mundial de servicios informáticos ascendió al 14% en 2005, lo que explica en gran parte su ascenso en el comercio de “otros servicios”. El menor dinamismo relativo de la región en comparación con China e India queda confirmado por las cifras de las participaciones de los países en las importaciones de Estados Unidos y la Unión Europea.

Políticas necesarias para fomentar las exportaciones de servicios

Para comprender el menor dinamismo latinoamericano, se analizan tres determinantes clave: los sistemas regulatorios nacionales, el capital humano y las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC). Aunque los países de América Latina y el Caribe suelen tener menos regulación que Asia, esta muestra un mayor dinamismo en las exportaciones de servicios, lo que contradice el resultado esperado. Sin embargo, gracias a esa menor regulación de la inversión extranjera, América Latina y el Caribe se vio beneficiada por una mayor afluencia de ese tipo de inversiones en el período 1995–2004, en términos del PIB, en las ramas de servicios financieros,

telecomunicaciones y construcción. Lo anterior obedece también a la mayor extensión de las privatizaciones de empresas estatales en esos sectores.

Otros determinantes importantes del comercio de servicios son la calidad y el costo del capital humano y de las TIC. En términos de capital humano, China e India tienen una ventaja sobre América Latina y el Caribe y los países de la ASEAN por contar con un gran número de trabajadores muy altamente calificados, entre otros expertos en informática, con salarios muy competitivos. China e India tienen una masa crítica económica tan elevada que les permite crear nichos de excelencia, pese a que el nivel de escolaridad de la

población es inferior al promedio latinoamericano. La población de India habla el mismo idioma que uno de sus principales socios comerciales, Estados Unidos. Algunos países de la región, como Brasil, en menor escala, también han logrado crear núcleos de excelencia, sobre todo en ciudades grandes. Según un estudio de un subgrupo de países de la región realizado por la empresa AT Kearney, la disponibilidad de mano de obra calificada sería adecuada en Argentina, Brasil y México y presentaría un nivel intermedio en Chile y Costa Rica e insuficiente en Colombia. Otro factor que favorece a los países asiáticos es el buen manejo de las matemáticas por parte de los trabajadores, ámbito en el que la región está muy rezagada.

Las exportaciones de servicios también se ven influidas por la calidad y el costo de las telecomunicaciones y el acceso a Internet y a otras tecnologías de la información. Según distintas clasificaciones de los países de acuerdo con la calidad de la infraestructura, se desprende que esta es similar en América Latina, el Caribe y los países asiáticos, aunque el costo parece algo mayor en la región latinoamericana. Uno de los elementos que encarecen el costo de acceso a las TIC en América Latina y el Caribe es que, a diferencia de Asia, solamente unos pocos países (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y República Dominicana) son signatarios del Acuerdo sobre Tecnología de la Información dentro del marco de la Organización Mundial del Comercio, aunque de todos modos algunos países de la región, entre otros Chile y México, aplican un arancel cero a estos productos.

En resumen, aunque América Latina y el Caribe ha tenido menos éxito que China e India en la captación de segmentos de la creciente demanda internacional de servicios de calidad, la región tiene un gran potencial para invertir esta tendencia. Entre las ventajas destacan un contingente cada vez mayor de mano de obra calificada con salarios relativamente competitivos, una infraestructura tecnológica de buena calidad y una cultura similar a la de los países occidentales. La región también comparte el uso horario de su mayor importador de servicios, Estados Unidos, y se encuentra cerca de ese país.

Para que la región aproveche mejor las oportunidades que ofrece el comercio de servicios, los sectores público y privado deben desplegar grandes esfuerzos para mejorar la calidad de sus servicios y mantener precios competitivos. La promoción de los servicios debería concentrarse en los principales obstáculos que dificultan el desarrollo del sector. En primer lugar, la profundización de la liberalización del comercio de servicios y el refuerzo del reconocimiento

y la gradual convergencia de los marcos regulatorios nacionales parecen ser pasos necesarios en este proceso. La liberalización del comercio de servicios en el contexto de los acuerdos comerciales suscritos en la región ha sido relativamente lenta en comparación con lo ocurrido con las reformas internas. Los servicios fueron incorporados a la agenda comercial de la región en los años noventa, como consecuencia de la entrada en vigor del TLCAN y el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), así como de la decisión de los países de la región de iniciar negociaciones para crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) en 1998, negociaciones que están interrumpidas desde 2003. Los bloques subregionales (Comunidad Andina, Mercosur y CARICOM) llegaron a acuerdos para avanzar en la liberalización del comercio de servicios entre los países que los integran, los que han entrado en vigor en los últimos años (2005 y 2006). A su vez, los acuerdos bilaterales suscritos por los países de la región con Estados Unidos, Japón y la Unión Europea incluyen el sector de servicios, sobre la base del modelo del TLCAN o el AGCS.

En la OMC, en los acuerdos subregionales como el TLCAN y en los acuerdos bilaterales mencionados, la liberalización se ha abordado desde un enfoque que no ha hecho más que mantener la situación imperante en materia regulatoria, sin alcanzar una verdadera liberalización del comercio de servicios. Ninguno de los acuerdos negociados representa un avance concreto en materia de reducción de los costos derivados del cumplimiento de las regulaciones que rigen la prestación de servicios. En ellos tampoco se definen claramente las condiciones en las cuales las regulaciones internas serían consideradas “barreras innecesarias al comercio”, tema que se encuentra en el centro del debate sobre el comercio de servicios y los acuerdos comerciales. Las dificultades para abordar la liberalización del comercio de servicios están muy vinculadas a los cambios regulatorios que se deben abordar, a la economía política a la que responden y a las consecuencias prácticas que pueden traer aparejadas para la aplicación de políticas económicas y de desarrollo. Tanto el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios como los demás acuerdos mencionados, incluso los negociados por Estados Unidos, contienen mecanismos que permiten a los países definir a priori la autonomía que desean conservar en el ámbito de las políticas. Lo más relevante es que los países sepan definir con claridad sus objetivos de política y los instrumentos para conseguirlos.

En segundo lugar, mejorar el capital humano probablemente sea la tarea más importante en este ámbito para América Latina y el Caribe. En vista de que muchos servicios requieren personal altamente calificado, los sectores públicos y privados en conjunto deberían propiciar la creación de carreras universitarias sobre tecnologías de la información y de las comunicaciones y programas de capacitación sobre todo para el sector de las pymes. Además, los gobiernos podrían asegurar la calidad de la educación técnica mediante acreditaciones periódicas. También es clave estimular el aprendizaje del inglés, por ser el idioma dominante en el comercio internacional, así como la mejor enseñanza de matemáticas e informática en las escuelas secundarias.

Tercero, un paso importante para favorecer el acceso a las tecnologías de información modernas, tales como las telecomunicaciones, es mejorar las políticas regulatorias y sobre competencia para estimular la inversión y garantizar servicios de buena calidad, al menor costo posible. La mayor difusión de Internet de banda ancha facilita la venta de servicios electrónicos más complejos a nivel internacional. La banda ancha da un gran impulso a la competitividad y productividad de las empresas. Otra medida para estimular la exportación de servicios consiste en la certificación de calidad, entre otras cosas sobre la base de las normas ISO 9000. En el caso de procesos que forman parte de la prestación de servicios, esta certificación realza la credibilidad internacional y facilita el acceso a oportunidades de realizar negocios a escala internacional.

La integración económica en América Latina y el Caribe: en búsqueda de la complementariedad y la convergencia

El avance de la integración regional

El comercio intrarregional en América Latina y el Caribe continuó expandiéndose en 2006, aunque a un ritmo menor que en los años precedentes. La proporción que representa el comercio intrasubregional calculado a partir de las exportaciones aumentó levemente en el Mercosur y los países de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y descendió ligeramente en las áreas de la Comunidad Andina y el Mercado Común Centroamericano.

La integración en América Latina y el Caribe se encuentra en proceso de evolución. En efecto, en Centroamérica el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-RD) entró en vigor en todos sus países miembros, con la excepción de Costa Rica, donde se encuentra en proceso de ratificación. Este tratado ha dado impulso a la renovación del esquema de integración centroamericano. Por otra parte, el

mercado único del Caribe entró en vigor con la adhesión de 12 países de habla inglesa y holandesa, en tanto que el subconjunto de países del Caribe oriental acordó a mediados de 2007 establecer además una unión económica. Esto contrasta con lo ocurrido en los demás procesos de integración subregionales. En efecto, la conclusión de negociaciones para la firma de un tratado de libre comercio entre dos miembros de la Comunidad Andina (CAN) y Estados Unidos condujo al retiro de la República Bolivariana de Venezuela de ese esquema de integración y la solicitud de su ingreso como miembro con plenos derechos del Mercosur, que fue aceptada. En 2007 debieran acordarse los plazos y las condiciones para la adopción del arancel externo común y la normativa comercial del Mercosur por parte de ese país. Las nuevas autoridades de Ecuador han informado que no desean innovar en sus relaciones comerciales con Estados Unidos, por lo que las

negociaciones para un acuerdo de libre comercio han quedado suspendidas indefinidamente.

El año 2006 fue muy especial en la historia reciente del Mercosur. Por una parte, se ha argumentado que con el establecimiento a fines del año del Parlamento de esa asociación y la realización de la Cumbre Social, el Mercosur habría dejado de ser una iniciativa restringida a los gobiernos y habría ampliado sus vínculos con la sociedad civil. A esto se suma el creciente interés por otorgar un trato diferenciado a los socios de menor tamaño relativo y a los agentes económicos más débiles. Asimismo, su ampliación ha planteado nuevos interrogantes sobre sus repercusiones en la dinámica interna de las decisiones en el Mercosur. También se advierten tensiones entre sus socios debido a las restricciones vigentes en el mercado comunitario y los problemas derivados de las asimetrías existentes entre algunos de ellos y la forma en que han sido abordadas.

En el ámbito comercial, las exportaciones intrasubregionales se expandieron más del 20%, lo que se tradujo en un alza de medio punto del coeficiente de exportaciones intrasubregionales, que pasó del 13,0% al 13,5% en 2006. Durante el primer trimestre de 2007 dicho impulso se mantuvo, gracias a lo cual las exportaciones aumentaron un punto más su cuota de participación en el total. Gran parte de la recuperación del comercio intrasubregional en el Mercosur responde al comercio bilateral de manufacturas industriales entre Argentina y Brasil, contexto en el que destaca el alza de las ventas de piezas para vehículos, metales comunes y productos químicos.

La Comunidad Andina se encuentra en un proceso de ajuste y definiciones tras la salida de la República Bolivariana de Venezuela, la invitación a Chile a integrarse como miembro asociado y la firma de acuerdos bilaterales de Colombia y Perú con Estados Unidos. Pese a la salida de la República Bolivariana de Venezuela, las exportaciones mantuvieron su dinamismo y registraron una expansión superior a los 12.700 millones de dólares. Si se excluye a este país de los cálculos, la tasa de crecimiento de las operaciones comerciales dentro de la asociación se reduce del 23% al 10% y el coeficiente de comercio de exportaciones subregionales desciende del 10% al 8%. Por lo tanto, la República Bolivariana de Venezuela sigue siendo un socio fundamental para el resto de los países andinos, puesto que su mercado es una importante fuente de demanda de varios productos regionales destacados, entre otros, aceites vegetales, medicamentos, automotores, textiles y confecciones, y productos pesqueros. Por su parte, la República Bolivariana de Venezuela seguirá suministrando derivados del

petróleo (especialmente el diésel, los hidrocarburos licuados y los aceites crudos), hierro, acero, equipos de transporte, productos químicos y cosméticos al resto de la subregión. En relación con todos estos productos, la República Bolivariana de Venezuela y el resto de los países andinos han demostrado tener un alto nivel de complementariedad.

A pesar de sus indudables logros como mecanismo de integración subregional, sobre todo en los últimos años, período en que los países que lo integran hicieron un gran esfuerzo de actualización, la Comunidad Andina atraviesa por un período de definiciones. En efecto, la CAN cuenta con una sólida estructura institucional y de normas que regulan el comercio entre sus miembros, entre ellas la más reciente, que rige el comercio de servicios. Estas normas comenzaron a elaborarse en junio de 1998 y su entrada en vigor sufrió diversas demoras, pero se produjo finalmente en diciembre de 2006.

La Comunidad Andina y sus países miembros se preparan para iniciar la negociación de un acuerdo de asociación con la Unión Europea. El 19 de abril de 2007, en la decimotercera Reunión ministerial de la Comunidad Andina y la Unión Europea, se confirmó la intención de iniciar las negociaciones. Estas se iniciaron en Tarija (Bolivia) el 14 de junio de 2007, durante la XVII reunión ordinaria de la Cumbre Presidencial Andina.

El 17 de julio se establecieron las 14 mesas en las que se abordarán los distintos aspectos de las negociaciones y se acordó que la primera ronda tenga lugar en Colombia del 17 al 21 de septiembre. Como preparación de las negociaciones, la Comisión Andina aprobó el 13 de julio la decisión 670 sobre el documento único aduanero y la decisión 671 relativa a armonización de los regímenes aduaneros, al igual que otras normas sobre administración aduanera. Estas dos decisiones fueron los factores determinantes del inicio de las negociaciones entre ambas partes.

En Centroamérica la integración regional ha recibido un impulso renovado, proceso en el que destaca el Plan de Acción de la Integración Económica de Centroamérica, suscrito en 2002 por los gobiernos de la subregión como mecanismo de transición del Mercado Común Centroamericano a la unión aduanera, junto con medidas concretas para lograrlo rápidamente. En este contexto destacan, entre otros, el Convenio de intercambio de información y asistencia mutua, el Código Aduanero Uniforme Centroamericano, el Régimen de tránsito comunitario y el Convenio de compatibilización de los sistemas tributarios. También fue muy importante la creación del mecanismo de solución de controversias a nivel regional y el

establecimiento de aduanas integradas y periféricas, medida esta última que permitirá agilizar el tránsito de mercancías. Cabe señalar también el avance en la eliminación de las trabas al comercio, pues a fines de 2006 solo persistían cinco de los cerca de cien obstáculos identificados por la Secretaría de la Integración Económica Centroamericana a principios de la década de 2000.

Todo este esfuerzo se ha traducido en una ampliación sostenida de las corrientes de comercio intrasubregionales. En 2006 y en el período transcurrido de 2007, se han producido alzas importantes de las corrientes de comercio intrasubregional en prácticamente todas las direcciones. En el caso de Guatemala, Honduras y Nicaragua, el crecimiento fue más vigoroso durante el primer trimestre de 2007. De mantenerse esta tendencia, el coeficiente de comercio intrasubregional superará el 18%, ubicándose en su nivel histórico más alto.

Para algunos países de la región, el año 2007 ha marcado un hito en su relación comercial con los Estados Unidos y la entrada en vigor de los acuerdos de libre comercio suscritos con ese país. Además, en los casos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú la

prórroga de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA) fue el hecho de mayor trascendencia en este ámbito, que se enmarca, como ya se ha dicho, en el debate más general sobre la extensión de la autoridad de negociación de acuerdos comerciales para el Presidente de Estados Unidos, conocida como Autoridad de Promoción del Comercio.

Asimismo, la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA) de la República Bolivariana de Venezuela ha seguido activa. Fue concebida por el gobierno de ese país como una alternativa al Acuerdo de Libre Comercio de las Américas y su primer paso consistió en la suscripción de un acuerdo con el Gobierno de Cuba en diciembre de 2004, al que se sumó Bolivia en el año 2006. En enero de 2007, con motivo de la cuarta cumbre del grupo, Nicaragua adhirió también a la iniciativa, transformándose en el primer país que tiene un acuerdo de libre comercio vigente con Estados Unidos en incorporarse a ella. A fines de abril se realizó la quinta cumbre, a la que asistieron los presidentes de los cuatro países miembros, el presidente de Haití y representantes de Dominica, Ecuador, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Uruguay.

En búsqueda de la convergencia

En la primera cumbre celebrada en Brasilia el 29 y 30 de septiembre de 2005, los países miembros de la Comunidad Sudamericana de Naciones encomendaron a las Secretarías del Mercosur, la Comunidad Andina y la ALADI realizar estudios sobre la convergencia de los acuerdos de complementación económica entre los países de América del Sur.

Para facilitar la convergencia entre dichos acuerdos, en los textos elaborados se incluyeron propuestas sobre los aspectos del comercio cubiertos por los esquemas de integración: eliminación de aranceles, normas de origen, valoración aduanera y regímenes aduaneros especiales, mecanismos de protección comercial, medidas no arancelarias, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y

fitosanitarias, comercio de servicios, inversiones, propiedad intelectual, políticas de competencia, compras del sector público y solución de controversias.

Para la CEPAL, todo esfuerzo orientado a preservar los adelantos logrados en el proceso de integración sudamericana, mediante la búsqueda de consensos y mayores dosis de cooperación política y económica, es necesario y urgente, sobre todo si permite a la vez reducir el costo de transacción y evitar la fragmentación regional. Lamentablemente, en los últimos meses parece haber decaído el nivel de atención que los gobiernos están prestando a este trabajo que ellos mismos solicitaron a las Secretarías de los organismos de integración.

El reordenamiento económico de Asia y el Pacífico y sus efectos sobre América Latina y el Caribe

El fenómeno de la proliferación de acuerdos (“*noodle bowl*”) y el “efecto dominó” en Asia y el Pacífico

En el análisis de la proliferación de acuerdos comerciales presentado en este capítulo se señala que Asia oriental y sudoriental se encuentra en una segunda etapa de integración económica en la que se busca una mayor sinergia entre la integración de facto y de jure. Por ello, a otras regiones del mundo les interesa aprovechar esta coyuntura favorable y, al mismo tiempo, proteger sus intereses en la región. Sin embargo, el actual proceso de integración económica en Asia oriental, basado en el vínculo comercial y de inversión (de facto) cada vez más estrecho, reforzado ahora por los acuerdos (de jure), dejaría a América Latina y el Caribe en una situación de desventaja. Urge entonces que los países de la región adopten una estrategia de inserción en Asia y el Pacífico, que puede incluir o no acuerdos comerciales entre ambas regiones y que responda a una estrategia común de los países de América Latina y el Caribe, elemento que aún no parece delinarse.

Apartándose de su tradicional renuencia a firmar acuerdos comerciales preferenciales e integrarse en bloques comerciales, algunas grandes economías asiáticas, como China, Japón, la República de Corea y la provincia china de Taiwán han aceptado suscribir acuerdos bilaterales o plurilaterales de comercio con otras economías de Asia y el Pacífico y de otras regiones. Como consecuencia de dicha proliferación de acuerdos, una proporción muy importante del comercio de varios países de la Cuenca del Pacífico (integrada por los países de América Latina miembros de la APEC y América del Norte, India, Pakistán y Sri Lanka) se realiza en el marco de acuerdos comerciales.

En América Latina y el Caribe tanto los subgrupos regionales de integración como los países de la región que no integran bloques subregionales (Chile y México) han llevado a cabo actividades con el fin de negociar acuerdos extrarregionales, entre otros con los

países de Asia y el Pacífico. Hasta hace poco tiempo, estos acuerdos tenían una influencia limitada en el crecimiento y orientación de los flujos comerciales de la región, pero a fines de 2005 los países de América Latina y el Caribe habían suscrito o negociado más de 60 acuerdos, en cuyo marco se realizaba aproximadamente el 60% de las exportaciones regionales, lo que se compara con solo cuatro acuerdos sobre preferencias comerciales, que representaban cerca del 6% de las exportaciones de la región en 1990. En suma, la reciente oleada de tratados de libre comercio presenta dos aspectos novedosos en la región de Asia y el Pacífico: su alcance transpacífico y la participación de las principales economías de Asia nororiental (China, Japón y República de Corea) y Estados Unidos.

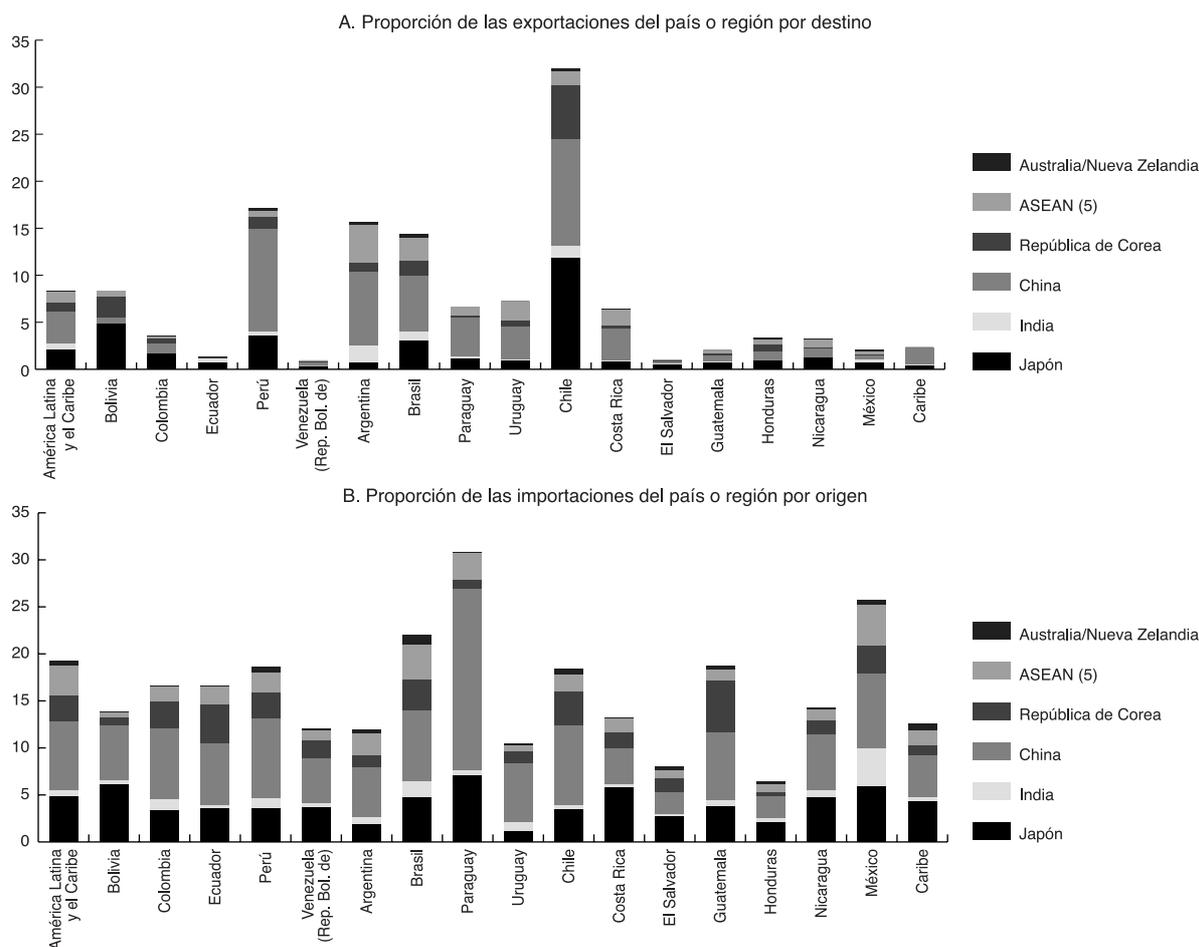
A este respecto, existen en la actualidad dos propuestas de gran alcance en materia de creación de grandes comunidades económicas en Asia. La primera se refiere a la creación de un Área de Libre Comercio de Asia y el Pacífico (cuya sigla en inglés sería FTAAP) en el ámbito de la APEC. La segunda apunta a la conformación de una comunidad económica de la ASEAN + 3, integrada por los 10 miembros de la ASEAN más China, Japón y República de Corea, o ASEAN + 6, que incorporaría además a Australia, India y Nueva Zelanda. Mientras la primera alternativa cuenta con el respaldo de Estados Unidos y de los países miembros que ya han avanzado en el camino hacia la liberalización comercial, como Australia, Canadá, Japón y México, la segunda cuenta con el apoyo de los países miembros de la ASEAN y los principales países de Asia nororiental. Es urgente que los países de América Latina y el Caribe analicen en profundidad los posibles efectos de cada propuesta y adopten respuestas comunes al respecto.

Asia y el Pacífico como uno de los principales socios comerciales de América Latina y el Caribe

La corriente de intercambios comerciales de América Latina y el Caribe con Asia y el Pacífico se ha recuperado después de dos años de estancamiento (1998–1999) tras la crisis asiática y sigue expandiéndose. Además, lo que es más importante aún, Asia y el Pacífico se ha convertido en un socio comercial destacado para la región, sobre todo en las importaciones. De hecho, la relevancia de Asia y el Pacífico como socio comercial es mucho mayor en lo que

conciene a las importaciones que a las exportaciones, lo que ha dado origen a un creciente déficit comercial con esa región a partir de 1992, que llegó a 48.000 millones de dólares en 2005. Dado el creciente e importante rol que desempeña Asia y el Pacífico como socio comercial para muchos países latinoamericanos y caribeños, no es extraño que varios de ellos hayan firmado tratados de libre comercio o se encuentren negociando acuerdos de este tipo (véase el gráfico 4).

Gráfico 4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTRUCTURA DEL COMERCIO CON ALGUNOS MERCADOS ASIÁTICOS, 2005^a
(En porcentajes)



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

^a Incluidos los siguientes países: Australia, China, India, Japón, Nueva Zelanda, República de Corea y países miembros de la ASEAN 5 (Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia).

En el dinamismo comercial entre ambas regiones se destaca la influencia creciente de China, tanto en materia de exportaciones como de importaciones. A principios de la presente década, China desplazó a Japón como mayor socio comercial de América Latina y el Caribe en Asia. Asimismo, la participación de los países de la ASEAN 5 (Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia) ha desplazado a la República de Corea como fuente de importaciones y como destino de las exportaciones de América Latina y el Caribe.

La estructura de las exportaciones de América Latina y el Caribe a los países de Asia y el Pacífico se caracteriza por la concentración en recursos naturales y manufacturas basadas en esos recursos. Este fenómeno se observa claramente en los casos de India y Japón y, en menor medida, China, los integrantes de la ASEAN (10) y la República de Corea. En cambio, la estructura de importaciones latinoamericanas y caribeñas desde Asia y el Pacífico es inversa a la estructura de las exportaciones, pero con grandes diferencias entre países y subregiones. En el caso de Japón y, en menor medida, de China, la República de Corea y los países de la ASEAN, el componente más importante son las manufacturas fabricadas con uso intensivo de tecnología alta y media, en tanto que en el caso de India destacan las manufacturas basadas en recursos naturales. Los países de la ASEAN presentan el coeficiente más alto de manufacturas de alta tecnología, en tanto que la canasta de exportaciones de los países de Oceanía se concentra en los productos primarios.

El comercio intraindustrial es un factor cada vez más importante del nexo comercial entre las economías de Asia oriental y sudoriental. En cambio, las corrientes birregionales de comercio se caracterizan por el comercio interindustrial, en el que los países de la región exportan productos primarios y manufacturas basadas en estos e importan manufacturas de distinta índole, pero estas tendencias podrían verse modificadas por los acuerdos comerciales vigentes o en proceso de negociación en Asia y el Pacífico y entre esa región y América Latina y el Caribe. El desafío es doble: se trata tanto de captar inversiones asiáticas en las cadenas de valor que puedan gestarse en torno a los recursos naturales como de estimular el comercio intraindustrial con esa región.

La intensidad del comercio intraindustrial en Asia contrasta notablemente con el nivel muy reducido de este entre América Latina y el Caribe y Asia. Si se comparan los coeficientes de comercio intraindustrial de América Latina y el Caribe con los de distintas regiones del mundo (Estados Unidos, Unión Europea e incluso Asia oriental), se observa un nivel muy reducido de este tipo de comercio con Asia. América

Latina y el Caribe registra un alto índice de comercio intraindustrial con los países del Mercosur (incluido Brasil o no) y, en mucho menor grado, con la CAN y Chile. Asimismo, se observa un aumento significativo de este tipo de comercio en el caso de México, sobre todo con Estados Unidos, atribuible al elevado nivel de comercialización de los productos de la maquila. Con la excepción de México, el comercio intraindustrial con Asia es casi inexistente y puede identificarse como una de las principales razones del estancamiento relativo del comercio birregional.

Desde este punto de vista, América Latina y el Caribe debería fortalecer los vínculos con los países asiáticos, buscar una mayor complementariedad productiva con ellos y establecer, además de acuerdos comerciales, alianzas de comercio y de inversión, lo que brindaría nuevos accesos a estos mercados y propiciaría su incorporación a las cadenas asiáticas de producción y exportación. América Latina y el Caribe cuenta con una serie de ventajas, como el uso de mano de obra calificada, la proximidad a fuentes de energía más económicas y abundancia de recursos naturales que, unidas a políticas adecuadas de desarrollo industrial e innovación, pueden permitirle una participación más intensa en las cadenas de producción de Asia. Sin embargo, para afrontar todos estos desafíos es preciso avanzar más rápido en los procesos de diversificación de las exportaciones, innovación de productos y procesos y estímulo al comercio intraindustrial entre ambas regiones.

Asimismo, en vista del intenso comercio intrarregional de recursos naturales en Asia y el Pacífico, América Latina y el Caribe debería esforzarse por competir no solo en esa región, en las áreas en que tiene ventajas comparativas, sino también en otros mercados de gran importancia como la Unión Europea y Estados Unidos. La competitividad de algunos países de Asia y Oceanía se verá aún más fortalecida cuando entren en vigor los acuerdos preferenciales cuyas negociaciones aún no han concluido.

La desventaja de América Latina y el Caribe con respecto a los mercados asiáticos en el rubro de los recursos naturales, frente a la competencia de los países de la ASEAN, se atenuaría si los países de la región firmaran acuerdos de libre comercio con esas economías. Si no se concretaran las negociaciones comerciales, 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 ellos, áreas en las que los países de la ASEAN mantienen ventajas comparativas en términos de producción y en las que se siguen aplicando aranceles elevados. Específicamente, los aranceles

aplicados por los países de la ASEAN, China, Japón y la República de Corea a los productos agrícolas, textiles y prendas de vestir y algunas maquinarias siguen siendo altos, por lo que su reducción en el marco de acuerdos comerciales favorecería a los países de la ASEAN respecto de los países de la región y daría origen a una desviación del comercio que, además, dificultaría la inserción de las empresas latinoamericanas en las cadenas de valor asiáticas.

De lo anterior se desprende que en América Latina y el Caribe debería adoptarse un doble enfoque, orientado, por una parte, al aprovechamiento más eficiente y coordinado de las ventajas comparativas provenientes de los recursos naturales y, por otra, a la intensificación de los esfuerzos por impulsar el

desarrollo industrial mediante el perfeccionamiento de la competitividad internacional correspondiente en los sectores manufactureros. Por cierto, el aprovechamiento pleno de las oportunidades que los acuerdos comerciales podrían ofrecer requiere, en el plano interno, un avance más decidido para enfrentar los desafíos que plantean la competitividad, la innovación tecnológica y la diversificación de las exportaciones. De lo contrario, todos los esfuerzos que puedan hacerse por diversificar mercados y mejorar las condiciones de acceso al mercado asiático quedarían limitados a consolidar una especialización en exportaciones basada en productos básicos, vulnerable al ciclo económico y con escaso contenido tecnológico.

La innovación y el desarrollo exportador en las economías emergentes

La innovación como factor clave de la diversificación de las exportaciones

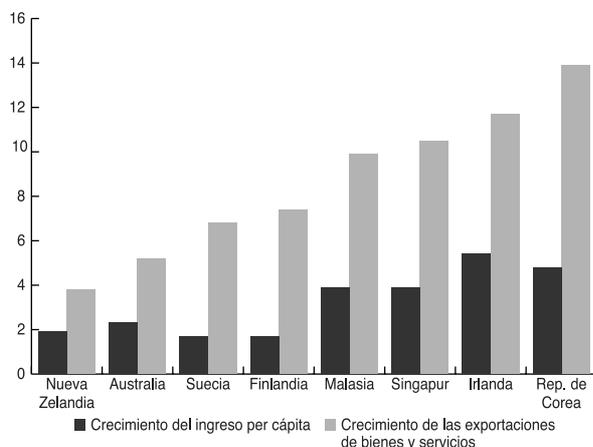
En el capítulo VI se examina lo ocurrido en algunos países en los que se ha demostrado que es posible tener éxito en la diversificación de exportaciones y la incorporación de tecnología y conocimientos mediante la transformación productiva y el crecimiento. Australia, Finlandia, Irlanda, Malasia, Nueva Zelanda, la República de Corea, Singapur y Suecia son ejemplos del valor de las políticas nacionales y sectoriales proactivas, orientadas al futuro y que responden a estrategias adaptativas de largo plazo para competir en el mercado mundial. Como se observa en el gráfico 5, en todos los países considerados, el período 1990–2005 se caracterizó por un gran aumento de las exportaciones y un incremento del ingreso per cápita que fluctúa entre un 2% y un 4,5% anual.

Estos ejemplos muestran que las estrategias aplicadas tienen mayor probabilidad de dar buenos resultados cuando existe una fuerte alianza entre el sector público y el sector privado que trasciende los

cambios de gobierno y, por lo tanto, permite que su aplicación se guíe por un horizonte de largo plazo. Es evidente que el continuo y rápido cambio provocado por la globalización y el mundo competitivo actual obliga a los actores a unir y coordinar sus fuerzas tras una visión común, una estrategia de largo plazo y políticas que la sustenten.

La empresa es indudablemente el actor que está “en el terreno” y que sabe cómo opera el mercado, pero la perspectiva del sector privado sobre las nuevas oportunidades que van surgiendo en el mercado es parcial y fragmentada, debido a las propias fallas del mercado. La colaboración o alianza entre el sector público y el sector privado puede contribuir a superar esas fallas y, al mismo tiempo, desarrollar un marco institucional micro y macro propicio para fortalecer la capacidad del sector privado de superar diversos obstáculos.

Gráfico 5
CRECIMIENTO DEL INGRESO PER CÁPITA Y DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS, 1990-2005
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial del Banco Mundial y de las Naciones Unidas.

En los países considerados en este capítulo, la innovación suele concebirse como parte de la estrategia de diversificación y desarrollo exportador, lo que se puede atribuir al hecho de que tanto los países que están en la frontera tecnológica como los que están por alcanzarla se ven amenazados por la competencia, agudizada sobre todo por la revolución de la tecnología de la información y las comunicaciones, por la liberalización del comercio y por la reducción del costo del transporte. Todos estos fenómenos han

influido notablemente en las estrategias de inserción internacional de los países analizados, lo que requiere cierta flexibilidad ante los objetivos cambiantes y coloca a la innovación en el centro de esta redefinición.

Lo anterior ha llevado a los gobiernos a delinear políticas de competitividad, desarrollo de las exportaciones e innovación articuladas entre sí, a fin de prestar un apoyo gubernamental integral. En algunos casos, la formulación de las estrategias ha estado encabezada por los principales actores sociales con el respaldo del gobierno, lo que se manifiesta a través de políticas, instrumentos y financiamiento. Este fenómeno se ha dado generalmente en el ámbito nacional, pero también regional y sectorial. Al respecto, hay que tener presente que no se trata simplemente de aumentar el gasto en investigación y desarrollo, manteniendo el diseño actual de las políticas, sino que estas deberán redefinirse de forma que estén en consonancia con los requerimientos de la nueva estrategia, para lo cual es muy importante determinar los sectores o ramas de actividad a los que se dará prioridad.

Los casos examinados también demuestran que algunos gobiernos han hecho intentos por convertir la investigación científica y tecnológica y la capacidad educacional en uno de los pilares de la industria y las exportaciones de productos fabricados con tecnología de avanzada. Para ello, las estrategias de desarrollo y los sistemas nacionales de innovación que las sustentan se van readecuando con miras a enfrentar los nuevos desafíos.

Políticas públicas e institucionalidad adecuada

Pese a la variedad de mecanismos institucionales analizados, los diversos ministerios y entidades trabajan con una misma orientación, lo que asegura la coordinación, el incremento de la eficacia de las políticas estructuradas en torno a una estrategia que fija metas, plazos y prioridades y en la que existe una permanente evaluación del desempeño.

Para evitar las superposiciones o duplicaciones de esfuerzos conviene que los organismos participantes establezcan un diálogo permanente o creen instancias para facilitarlos, como los comités de ministros, cuya función consista en orientar y coordinar las decisiones y políticas de los diferentes organismos, la participación

de funcionarios clave en los órganos rectores de las demás entidades y la creación de un organismo especializado en la coordinación de las políticas. Este tipo de mecanismos se encuentra en todos los países estudiados.

Dada la magnitud de los recursos involucrados y con el fin de asegurar la transparencia de las políticas, los gobiernos están desarrollando una serie de indicadores de eficacia y eficiencia de los programas e instrumentos aplicados a la innovación. Se trata pues de sugerencias de política que bien podrían enriquecer la agenda latinoamericana de innovación, competitividad y diversificación de las exportaciones.

Capítulo I

La coyuntura internacional y sus consecuencias para América Latina y el Caribe

Introducción

El año 2006 fue positivo para la economía mundial, tanto en términos de crecimiento como de comercio y financiamiento. Según la mayoría de los analistas, las perspectivas para 2007 y 2008 también son alentadoras, aunque se anticipa una leve desaceleración del crecimiento económico y comercial a nivel mundial. En la actualidad, la desaceleración se observa principalmente en la economía estadounidense, aunque sus consecuencias se verán contrarrestadas en alguna medida por el dinamismo de Asia, Europa y Japón. De todas formas, el quinquenio 2003–2007 es uno de los más favorables para la economía mundial en los últimos 40 años. Con respecto a los precios de los productos básicos, hasta el momento la tendencia sigue siendo favorable para los principales productos de la canasta exportadora de la región, sobre todo los productos energéticos y minerales, debido, en gran parte, a la mayor demanda de Asia.

Tal como ha señalado la CEPAL en los últimos años, el buen momento económico de la región ofrece oportunidades para que América Latina y el Caribe sienten las bases de un crecimiento sostenido a mediano plazo. A partir de la disponibilidad de mayores recursos públicos y del acceso a mercados financieros de bajo costo, los países de la región podrían fortalecer su integración internacional mediante el aumento de las inversiones en infraestructura y capital humano, el estímulo de los esfuerzos para agregar valor,

conocimiento e innovación a las exportaciones y, en definitiva, la promoción de iniciativas clave que contribuyan a la integración regional.

Tal punto de vista es especialmente trascendente en el momento actual, ya que existen algunos riesgos latentes que podrían afectar esta positiva situación mundial. Uno de ellos es que se acentúe la desaceleración de la economía de Estados Unidos, con lo cual el papel de Japón, la Unión Europea y los países asiáticos en desarrollo cobraría aún más importancia en el

mantenimiento de la dinámica del crecimiento mundial. Existen también otros riesgos, como una mayor volatilidad de los mercados financieros, los rebrotes inflacionarios que se traducirían en mayores tasas de interés y un ajuste desordenado de los desequilibrios externos a nivel mundial (Naciones Unidas, 2007). En todo caso, la región debería mostrarse menos vulnerable que antes, dados los excedentes de la cuenta corriente, las amplias reservas y los menores niveles de endeudamiento externo (CEPAL, 2007c).

En 2007, otro elemento positivo para la región serán los avances que puedan lograrse en las negociaciones comerciales multilaterales que hasta ahora se encuentran

estancadas. A mediados de 2007, las perspectivas de la Ronda de Doha no son alentadoras; las negociaciones directas entre Brasil, Estados Unidos, India y la Unión Europea no han dado resultados, debido en gran parte a la falta de acuerdo sobre la liberalización comercial en el sector agrícola e industrial. Es necesario que los países desarrollados y los principales actores de los países en desarrollo alcancen un acuerdo mínimo respecto de las modalidades de liberalización. Mientras tanto, los encargados de la política comercial de varios países de la región impulsan una política activa para la suscripción de acuerdos bilaterales.¹

A. El contexto mundial es aún positivo para la región

1. Asia como motor del crecimiento mundial

La economía mundial sigue creciendo a tasas elevadas, aunque se anticipa una leve desaceleración en 2007 y 2008. En 2006, el crecimiento de la economía mundial alcanzó un nivel histórico de más del 5% en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA) o casi un 4% en términos nominales (véase el gráfico I.1).² En 2006 la economía mundial creció a una tasa superior al 4% por cuarto año consecutivo. Este resultado positivo fue impulsado en gran medida por la fuerte dinámica de China e India, que crecieron un 11,1% y un 9,7%, respectivamente. Además, las tasas de crecimiento positivas en Estados Unidos, Europa y Japón contribuyeron a este comportamiento favorable. Cabe señalar también que los mercados financieros tuvieron

un desempeño muy satisfactorio y que, en algunos casos, se alcanzaron niveles históricos.

Por su dinamismo y creciente peso relativo en la economía mundial, los países en desarrollo de Asia siguen siendo el motor del crecimiento económico mundial. A la región asiática corresponde casi la mitad del crecimiento económico mundial. El mayor impulso proviene de China, cuyas inversiones y exportaciones siguen expandiéndose a una tasa elevada. En los últimos siete años, en términos de PPA, la región asiática aportó al crecimiento económico mundial más del doble que Estados Unidos, la Unión Europea y Japón en conjunto. América Latina y el Caribe, por su parte, aportó del 7% al 8% al producto mundial en

¹ En los últimos tiempos, algunos países de la región han intentado estrechar lazos comerciales bilaterales con los países en desarrollo de Asia (véase el capítulo V).

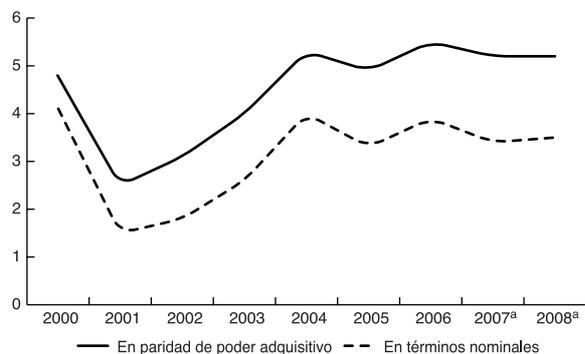
² Es posible usar dos tipos de ponderaciones del PIB para calcular la contribución de los países al crecimiento económico mundial: i) la participación de cada país en el PIB mundial expresada en una moneda común –generalmente el dólar– y calculada mediante la conversión de cada PIB a un tipo de cambio nominal, o ii) se calcula esta participación mediante la conversión de cada PIB a un tipo de cambio ajustado según la paridad de poder adquisitivo. Para el análisis del crecimiento económico a nivel de continentes o del mundo se recomienda usar las ponderaciones sobre la base del PIB calculado según la paridad de poder adquisitivo (Callen, 2007).

el período considerado (véase el cuadro I.1). Cabe recordar que en términos absolutos, Estados Unidos, Europa y Japón siguen representando casi la mitad de la economía mundial en términos de PPA, mientras que a China y al resto de Asia corresponde una cuarta parte de esta.

En 2006 y 2007, las tendencias macroeconómicas divergentes entre, por una parte, Estados Unidos y,

por otra, Japón y la Unión Europea, han reducido levemente las brechas y los desequilibrios externos que se han observado en los últimos años (véase el gráfico I.2). El crecimiento económico de Estados Unidos se ha desacelerado desde el último trimestre de 2006, mientras que en Japón y la Unión Europea se consolidó un buen desempeño.

Gráfico I.1
CRECIMIENTO DEL PIB MUNDIAL Y PRINCIPALES
CONTRIBUYENTES, 2000-2008^a
(En porcentajes)



Fuente: Fondo Monetario Internacional, base de datos Perspectivas de la economía mundial, abril de 2007.
a Cifras preliminares.

Cuadro I.1
CONTRIBUCIONES AL CRECIMIENTO DEL PIB MUNDIAL
(en porcentajes y peso relativo en la economía mundial en 2006^a)

	2005	2006	Peso en 2006
Estados Unidos	13	12	0,20
Unión Europea	8	12	0,21
Japón	2	3	0,06
China	31	30	0,15
Resto de Asia	18	17	0,12
América Latina y el Caribe	7	8	0,08
Resto	20	18	0,19
Total	100	100	1,00

Fuente: Fondo Monetario Internacional, base de datos Perspectivas de la economía mundial, abril de 2007.

a Calculado en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA).

Gráfico I.2
INDICADORES DE COYUNTURA DE LAS CUATRO PRINCIPALES ECONOMÍAS DEL MUNDO

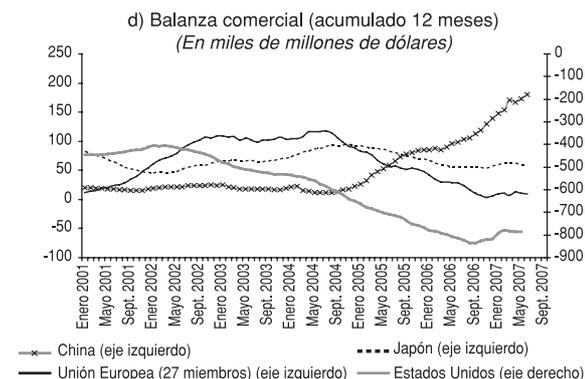
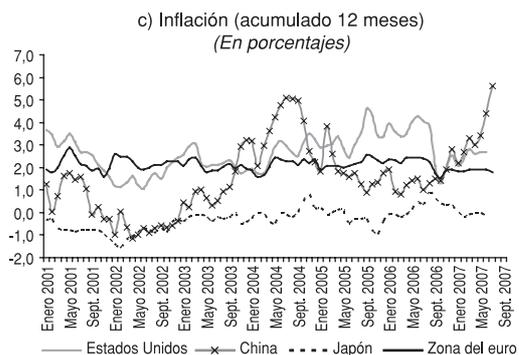
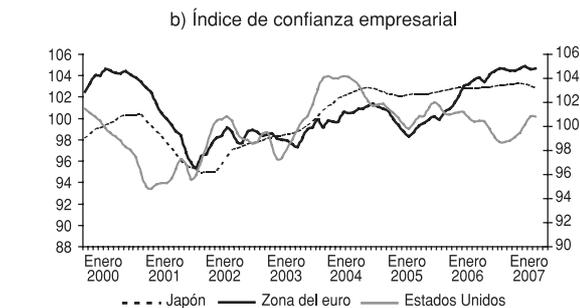
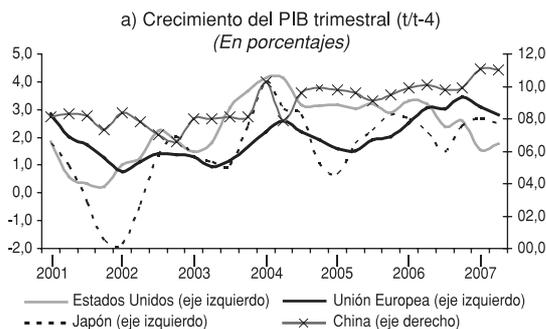
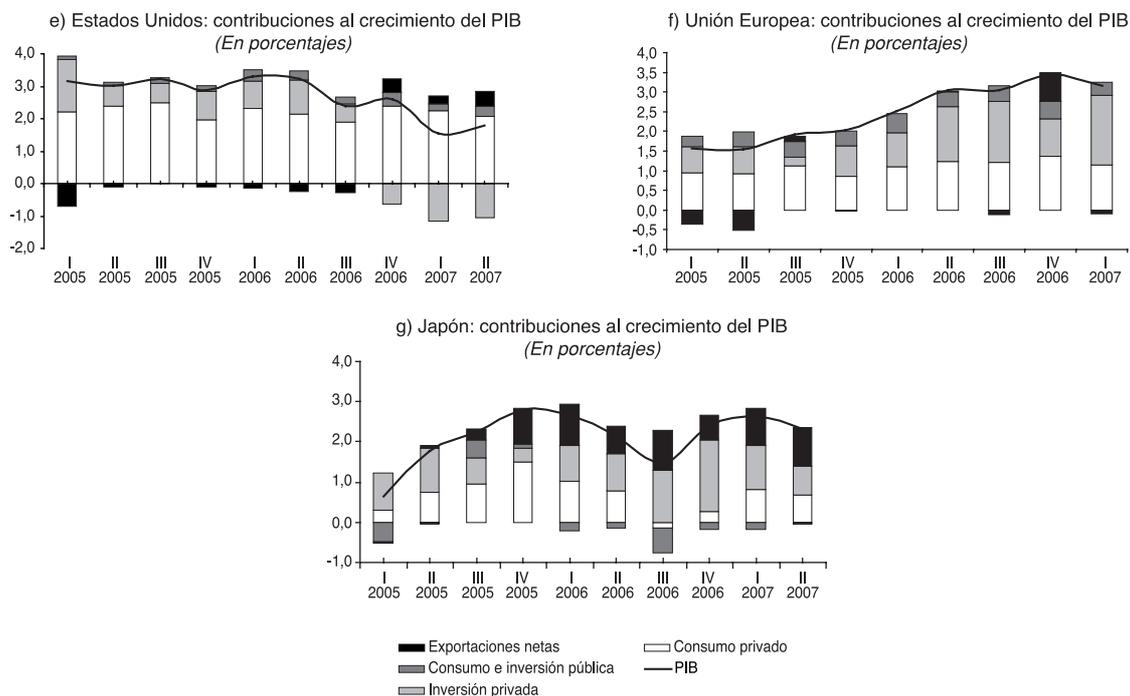


Gráfico I.2 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial del Departamento de Análisis Económicos de los Estados Unidos; Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT); Oficina del Primer Ministro de Japón; Economist Intelligence Unit, y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Existen diferencias importantes entre las tres mayores economías respecto del motor de su crecimiento (véase el gráfico I.2e, f y g). En Estados Unidos, el consumo privado sigue siendo la fuerza principal de la economía. A pesar de un marcado nerviosismo en el mercado inmobiliario, el consumo estadounidense se ha mantenido dinámico gracias al considerable aumento de los nuevos empleos y el significativo descenso del desempleo y de los precios de la energía, en ambos casos a los niveles más bajos desde agosto de 2006. Sin embargo, la inversión privada residencial y no residencial experimentó una notable desaceleración a partir del cuarto trimestre de 2006 (-19%) de la tasa anualizada en el segundo semestre de 2006. La disminución de las inversiones de las empresas fue llamativa, dado que reciben beneficios importantes y el costo del crédito sigue siendo bajo. Asimismo, el aumento de los inventarios también afectó negativamente el crecimiento. Un fenómeno novedoso es la contribución positiva de las exportaciones netas al crecimiento desde el cuarto

trimestre de 2006, sobre todo por una reducción de la tasa de crecimiento de las importaciones (véase el gráfico I.2e). Las tendencias desalentadoras afectan negativamente el dinamismo exportador de América Latina y el Caribe en general y, específicamente, de México, Centroamérica y los países del Caribe, puesto que Estados Unidos es su principal mercado.

En la Unión Europea, el elevado crecimiento del PIB en 2006 e inicios de 2007, que alcanzó niveles por encima de lo previsto, fue impulsado por la demanda interna, tanto del consumo como de la inversión privada. El consumo privado se vio alentado por una menor tasa de desempleo, la más baja de los últimos 15 años.³ La economía más dinámica de la Unión Europea fue la de Alemania, como resultado de varias reformas que contribuyeron a mejorar la competitividad y el desempeño exportador en los últimos años, así como del estímulo del consumo vinculado a la copa mundial de fútbol de 2006. El crecimiento de Francia e Italia fue inferior al previsto, mientras el del Reino Unido se mostró más sólido.

³ El fuerte impulso de la creación de empleo en la Unión Europea redujo las tasas de desempleo al 7%.

La economía de Japón continúa siendo dinámica, a pesar de una retracción temporal en el tercer trimestre de 2006 (principalmente del consumo). Los principales motores de esta economía han sido las exportaciones y la inversión, mientras que el consumo también pareció más dinámico a inicios de 2007. Las empresas japonesas siguen invirtiendo con tasas elevadas gracias a sus altos niveles de utilidades y los buenos resultados de sus balances. Todo esto se ha traducido en un aumento de los nuevos créditos al sector empresarial y en una mayor actividad económica que tiene efectos favorables en la dinámica exportadora. Además, las empresas están contratando nuevo personal, lo que ha contribuido a reducir la tasa de desempleo al nivel más bajo de los últimos nueve años. A su vez, esta tendencia debería conducir al aumento de los salarios y el consumo.

Otras variables de las principales economías que merecen atención son la inflación y la balanza comercial (véase el gráfico II.2c y d). La inflación, medida por el índice de precios al consumidor, bajó a mediados de 2006, sobre todo como consecuencia de la disminución de los precios del petróleo. En Japón, la inflación disminuyó a cero a inicios de 2007. Sin embargo, las tendencias inflacionarias subyacentes han sido causa de preocupación para los bancos centrales de Estados Unidos y la zona del euro. Respecto de las balanzas comerciales, continúan las preocupaciones sobre la

balanza de pagos de Estados Unidos, debido principalmente al marcado déficit comercial, sobre todo en el sector de los bienes de consumo. Por el contrario, el superávit comercial de China con la Unión Europea sigue un ritmo definido.

En 2007 y 2008, si no se registran sobresaltos en los mercados financieros mundiales con repercusiones negativas en la economía mundial, se mantendría el entorno internacional favorable para América Latina y el Caribe, aunque cabe recalcar que un crecimiento más lento de Estados Unidos frenará sus importaciones. Pese al dinamismo de la economía de Alemania, se prevé un crecimiento algo menor en la Unión Europea como consecuencia de las mayores tasas de interés y los menores gastos fiscales. Existen otros riesgos latentes que también podrían afectar a la región. En primer lugar, la probabilidad de que los mercados financieros continúen volátiles debido a un alejamiento de los inversionistas de los títulos riesgosos. En segundo lugar, pueden surgir mayores presiones inflacionarias –sobre todo si aumenta el precio del petróleo– que podrían obligar a los bancos centrales a elevar las tasas de interés, lo que afectaría la trayectoria de crecimiento de los países de la región. En tercer lugar, persiste la posibilidad de un ajuste desordenado de los desequilibrios externos a nivel mundial.

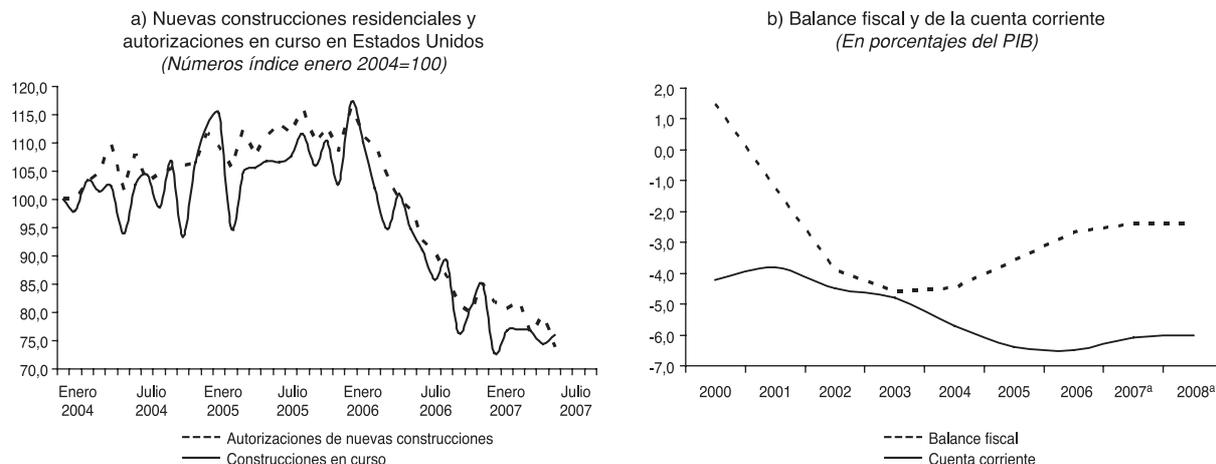
2. Impacto del menor crecimiento estadounidense en América Latina y el Caribe

El menor dinamismo de Estados Unidos es probablemente el factor internacional que más incide en el comercio de América Latina y el Caribe. La desaceleración del crecimiento en ese país en 2006 y 2007 obedece a una profunda disminución de la inversión empresarial y residencial (debido a una retracción del mercado inmobiliario). Desde inicios de 2006 se observa una reducción, tanto en la cantidad de autorizaciones para nuevas construcciones residenciales, como en el número de construcciones en curso (véase el gráfico I.3a). A mediados de 2007 se advirtieron señales de una mayor inestabilidad de estos dos indicadores. Además, el ritmo de crecimiento de los

precios de las viviendas disminuyó en 2006. El mayor problema de esta disminución podría darse en el segmento de las hipotecas de alto riesgo (*subprime*), cuyas tasas de morosidad y falta de pago podrían aumentar sensiblemente y contraer los créditos futuros. Hasta ahora, las consecuencias para el sistema financiero en su conjunto han sido limitadas.⁴ Sin embargo, todavía existe la posibilidad de que los problemas en el segmento de las hipotecas de alto riesgo puedan traducirse en una mayor restricción del crédito al consumidor y tener consecuencias no deseadas en el consumo y el crecimiento económico.

⁴ En agosto de 2007, los mercados financieros acusaron algunos efectos no deseados de esta marcada declinación de dicho mercado.

Gráfico I.3
ESTADOS UNIDOS: TENDENCIAS DEL MERCADO INMOBILIARIO Y DÉFICIT GEMELOS, 2000–2008



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Oficina del Censo de los Estados Unidos y del Fondo Monetario Internacional.

^a Proyecciones del Fondo Monetario Internacional para 2007 y 2008.

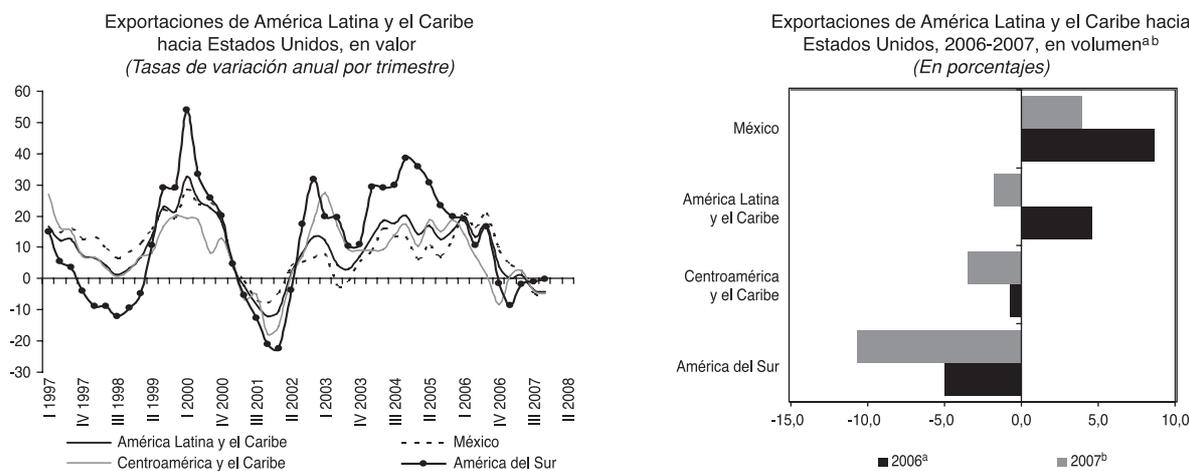
Otra preocupación importante de mediano plazo es el considerable déficit de la cuenta corriente, que se deterioró menos en 2006 que en años anteriores. Se prevé una leve mejoría en 2007 y una estabilización en 2008 (véase el gráfico I.3b). Esta mejoría relativa refleja dos tendencias: por una parte, un menor déficit comercial como consecuencia de la depreciación del dólar, la disminución del precio del petróleo y la demanda dinámica de los socios comerciales y, por otra parte, un deterioro del saldo de la cuenta de ingresos por concepto de inversiones. Para corregir este importante desequilibrio es fundamental que se incremente el ahorro nacional en Estados Unidos. En este contexto, resulta positivo que el déficit del gobierno federal se haya reducido a un -2,5% del PIB en 2006.

Dados estos factores, se proyecta que la desaceleración del crecimiento económico de Estados

Unidos tendrá un impacto moderado en las exportaciones de América Latina y el Caribe a ese país. La CEPAL prevé un crecimiento económico en Estados Unidos del 2,0% en 2007, comparado con un 3,4% en 2006. Para conocer el impacto de esta desaceleración, se estimaron las elasticidades del volumen de las exportaciones latinoamericanas en función de la demanda real de las importaciones estadounidenses.⁵ Para 2007 se proyecta un crecimiento real negativo de las exportaciones de la región a Estados Unidos del -1,8%, comparado con un 4,6% en 2006. Según las estimaciones, América del Sur, el Caribe y Centroamérica serán las áreas más afectadas. De hecho, los signos de esta desaceleración ya se notaron durante el primer semestre de 2007 y se proyecta que continúen en la segunda mitad del año (véase el gráfico I.4).

⁵ Esta demanda real se aproximó por el nivel del PIB. Además, se controló por el nivel de precios relativos y se aproximó por el tipo de cambio real. Teniendo en cuenta los datos disponibles, se estimó un modelo autorregresivo con rezagos distribuidos (ARDL, por sus siglas en inglés).

Gráfico I.4

EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE HACIA ESTADOS UNIDOS (1997–2007) E IMPACTO DE LA DESACELERACIÓN DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO ESTADOUNIDENSE (2007)**3. Asia como región clave en la coyuntura económica actual⁶**

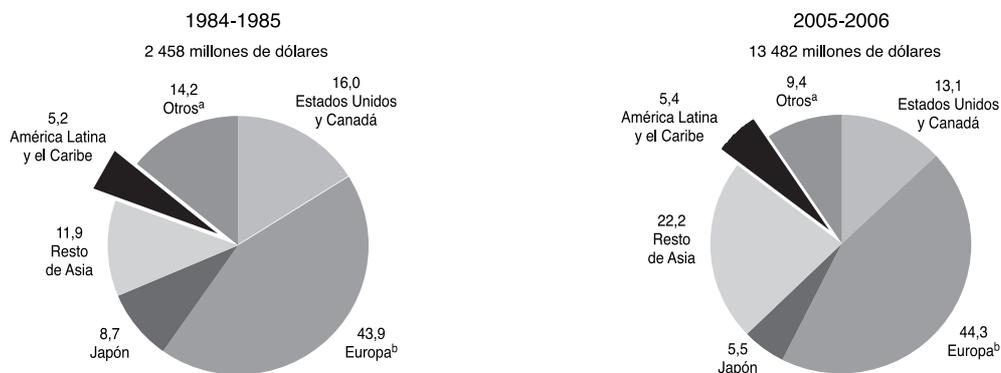
Asia –particularmente los países en desarrollo de esa región– desempeña un papel clave en la coyuntura económica actual por varias razones. En primer lugar, como ya se mencionó, esta región es en gran medida el motor del crecimiento económico mundial. En segundo lugar, en materia de comercio mundial, Asia es la región con el mayor superávit, es la principal contraparte del importante déficit estadounidense y representa más de la cuarta parte del comercio mundial (véase el gráfico I.5). En tercer lugar, Asia ocupa un lugar estratégico en el financiamiento del déficit estadounidense y de los mercados financieros en general. Más adelante se analizan con mayor detalle estos tres puntos, sobre todo las tendencias recientes y las perspectivas que de ellas se derivan.

Con respecto al crecimiento económico, Asia es la región más dinámica desde el año 2001 pese a su heterogeneidad. Asia en su conjunto contribuye a la mitad del crecimiento mundial en términos de paridad de poder adquisitivo, siendo China e India los protagonistas de ese crecimiento (11,1% y 9,7 % en

2006, respectivamente). El crecimiento de India ha sido mayor que el que se preveía un año atrás. Cabe destacar que la economía de China se ve impulsada por la inversión –a la que obedece la mitad de su crecimiento– y, en menor medida, por las exportaciones, mientras que en India el factor clave de la demanda es el consumo privado. Respecto de la oferta, el mayor crecimiento de China corresponde a la industria, mientras que en India el sector más dinámico es el de los servicios. Los demás principales países emergentes de Asia –Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia– crecen a tasas menores en comparación con la década anterior a la crisis de 1997–1998. Este menor crecimiento se debe, en parte, a las tasas de inversión mucho más reducidas (véase el recuadro I.1). Al respecto, el Banco Asiático de Desarrollo señala que las tasas de inversión anteriores a la crisis eran demasiado altas, en comparación con los niveles actuales, que se cuentan entre los más bajos, salvo en la República de Corea (ADB, 2007).

⁶ Véase el capítulo IV, en el que se presenta una visión más detallada del papel de Asia en la economía mundial y sus consecuencias para América Latina y el Caribe.

Gráfico I.5
**PARTICIPACIÓN EN EL COMERCIO MUNDIAL DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS, POR REGIÓN,
 1984-1985 Y 2005-2006**
 (En porcentajes del total)



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

^a La participación mayor corresponde a África.

^b Europa oriental y Europa occidental.

Recuadro I.1 ASIA Y AMÉRICA LATINA: UNA DÉCADA DESPUÉS DE LA CRISIS

De 1997 a 1999, varios países en desarrollo se vieron muy afectados por una crisis financiera que se desencadenó en Asia. Hace 10 años el mundo fue sorprendido por una crisis financiera y cambiaria originada en Tailandia, principalmente por un intenso e inesperado deterioro de la confianza de los inversionistas extranjeros después de una masiva entrada de capitales extranjeros y una acelerada acumulación de deudas externas en el período 1990-1996. La presión sobre el baht tailandés provocó una importante devaluación en julio de 1997, que no solo tuvo graves consecuencias financieras en otros países de la región (Filipinas, Indonesia, Malasia y la República de Corea), sino que también se propagó a la Federación de Rusia (agosto de 1998), Brasil (inicios de 1999) y varias otras economías emergentes. La crisis en esos países se tradujo en marcadas depreciaciones cambiarias, quiebras de varios bancos, mayores niveles de endeudamiento, disminuciones del PIB y aumentos del desempleo y la pobreza.

Todos estos países se han recuperado de la crisis; sin embargo, en los países asiáticos más afectados el proceso fue más rápido que en las principales economías de América Latina, como surge del análisis de un conjunto de indicadores (véase el gráfico I.6). La disminución del PIB per

cápita fue similar en las dos regiones, pero fue más agudo y corto en Asia, mientras que en América Latina se extendió lentamente durante más de cinco años. En los países de Asia el nivel del PIB per cápita se alcanzó nuevamente en 2000, mientras que en los países de América Latina se recuperó recién en 2004. Además, en los países asiáticos se logró reducir los niveles de pobreza, mientras que en los países latinoamericanos solo se registraron avances a partir de 2004.

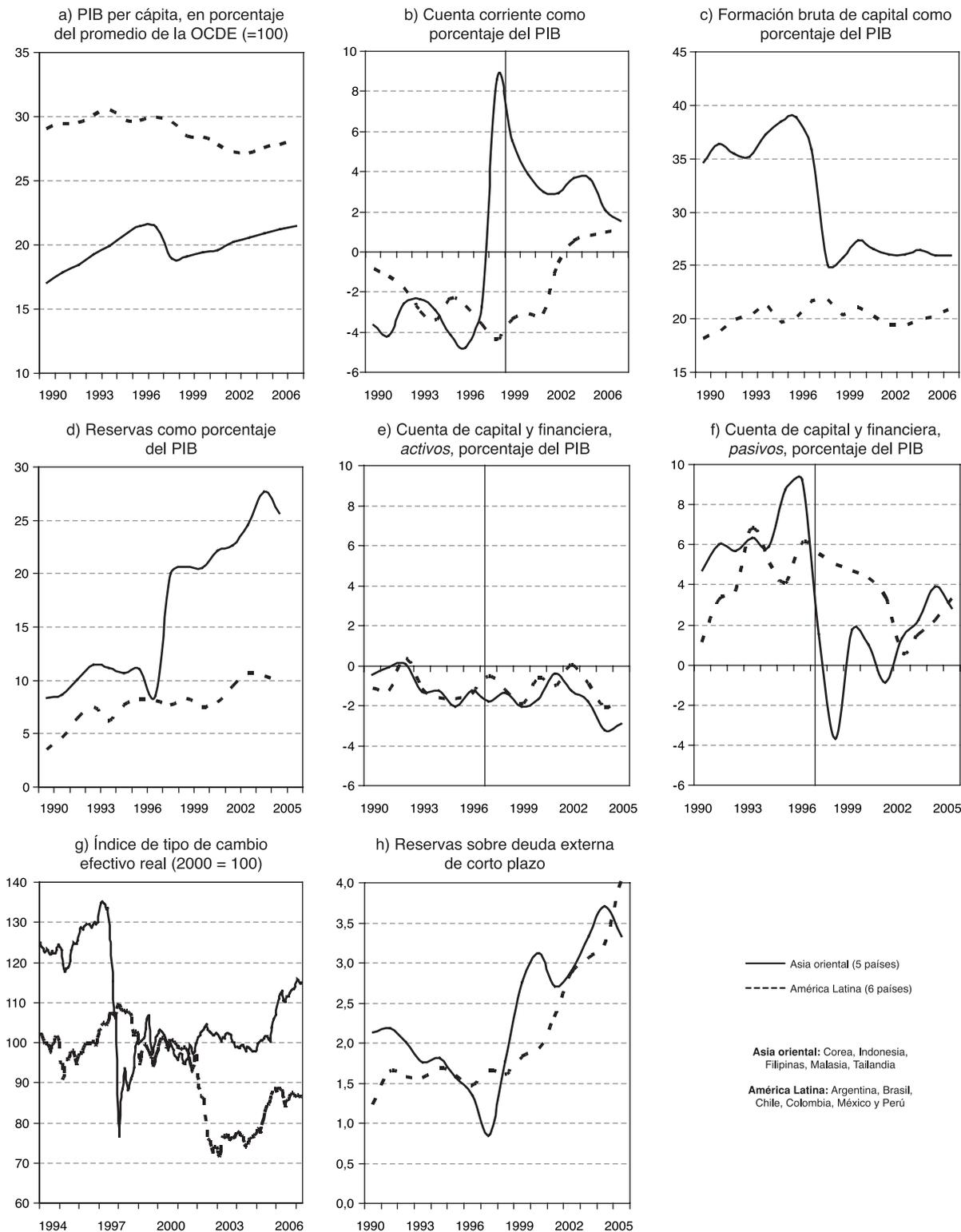
Varios factores explican la recuperación acelerada de los países asiáticos. En primer lugar, la devaluación efectiva real generalizada de sus monedas, el gran impulso a las exportaciones y el freno que se puso a las importaciones. En poco tiempo, el balance de la cuenta corriente de estos países pasó a ser positivo y comenzaron a acumularse grandes cantidades de reservas, lo que ayudó a mejorar la resistencia a nuevas turbulencias, como demuestra la relación entre reservas y deuda externa de corto plazo. El crecimiento económico de estos países no se vio interrumpido por una disminución importante de las exportaciones en 2001 ni por las moderadas salidas de capital como resultado de una crisis en la industria informática mundial. Se observó una disminución de la proporción de formación bruta de capital respecto del PIB después de la

crisis, aunque se mantuvo un cierto dinamismo y se continuó apoyando la recuperación. Por último, un indicador importante de la intensidad de la recuperación es el nuevo ingreso de capital extranjero, así como las crecientes inversiones en el exterior.

En América Latina, la recuperación fue más lenta por varias razones; sin embargo, desde 2004 los principales países latinoamericanos han demostrado fortalezas similares a las de sus pares de Asia. En primer término, los países latinoamericanos demoraron la flexibilización de sus tipos de cambio sobrevaluados, como en el caso extremo de Argentina, que tardó hasta inicios de 2002. En consecuencia, no fue sino hasta 2003 que el sector externo se dinamizó y apoyó el crecimiento económico. Las reservas se mantuvieron en niveles relativamente reducidos, aunque la región logró disminuir su fragilidad con respecto a las turbulencias internacionales mediante una reducción de su deuda externa de corto plazo. Desde el año 2003, en la región se fortaleció en cierta medida la formación bruta de capital, aumentaron las exportaciones netas, se acumularon reservas y se incrementaron las entradas de capital y las inversiones en el exterior. En varios sentidos, los países latinoamericanos se acercan al dinamismo de los países en desarrollo de Asia.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2006-2007* (LC/G.2338-P), Santiago de Chile, 2007, en prensa; Banco Mundial, *East Asia and Pacific Update*, Washington, D.C., abril de 2007; Banco Asiático de Desarrollo (ADB), *Asian Development Outlook*, 2007, Manila.

Gráfico I.6
INDICADORES COMPARATIVOS DE PAÍSES ASIÁTICOS Y LATINOAMERICANOS, 1990-2006



Fuente: Banco Mundial, bases de datos de *World Development Indicators* y *Global Development Finance*; para tipo de cambio efectivo real: Banco de Pagos Internacionales.

Se prevé que el crecimiento asiático se mantendrá elevado en los próximos años, aunque un poco menor que el de 2006. No obstante, se señala que algunos países de la región podrían enfrentar desafíos mayores para sostener su dinámica en el mediano plazo. El impacto en Asia de la desaceleración del crecimiento estadounidense es todavía relativamente pequeño, dado que la crisis inmobiliaria aún no se reflejó en la demanda de productos electrónicos asiáticos y que Estados Unidos es un socio mucho menos importante ahora de lo que era en 2000, salvo para China. Además, en todos los países, con la excepción de India, donde existen presiones sobre los precios, la inflación está controlada y hay espacio para una política monetaria y fiscal expansiva de tipo anticíclico (FMI, 2007a). En el caso de India, se prevé una desaceleración algo mayor, dados el reciente aumento de la inflación y la subsiguiente restricción monetaria, un déficit fiscal elevado (6% del PIB en el período 2006–2007) y una deuda pública considerable. Además, el déficit de la

cuenta corriente aumentó al 2,5% del PIB. Los demás países de la región continuarán creciendo de un 4% a un 6% anual en 2007 y 2008.

En China e India, las mayores economías emergentes de la región asiática, es necesario abordar varios temas que podrían frenar su crecimiento a mediano plazo. En el caso de China sería necesario resolver los problemas estructurales derivados de su acelerada industrialización y crecimiento, como la desigualdad del ingreso entre las zonas urbanas y rurales y los problemas ambientales más agudos. Además, se plantea el dilema de la velocidad de la revaluación de su moneda, ligado a su creciente superávit comercial (véase el recuadro I.2) y el ritmo de las inversiones poco productivas de empresas semipúblicas. Para India, un tema importante es la consolidación fiscal en un contexto de gran necesidad de inversiones públicas en infraestructura de redes eléctricas y carreteras para sostener el crecimiento (Kuwayama y Rosales, 2007).

Recuadro I.2

¿POR QUÉ EL GOBIERNO DE CHINA ES TAN REACIO A LA REVALUACIÓN DEL YUAN?

Aunque se ha debatido mucho sobre la necesidad de reajustar el tipo de cambio de la moneda china respecto del dólar, se han hecho menos comentarios sobre los motivos de la evidente resistencia del Gobierno de China a llevar a cabo una revaluación significativa de su moneda. Esta actitud no obedece simplemente a razones de índole comercial, sino que hay varios factores que pesan sobre esta decisión. El más claro es que una revaluación de un 15% a un 40% —que algunos analistas consideran el mínimo necesario para reajustar los desequilibrios de la cuenta corriente entre Estados Unidos y China— supondría una fuerte merma de las reservas de China.

Sin embargo, hay otros motivos estructurales aún más importantes. Como parte integral de su estrategia de crecimiento, China mantiene restricciones sobre los ahorros

nacionales a efectos de garantizar su uso para la expansión económica interna. Si China accediera a una revaluación de su tipo de cambio de manera sustancial (como quiere Estados Unidos), sería difícil mantener las restricciones sobre los ahorros nacionales. Según algunas estimaciones, una cuarta parte de los ahorros nacionales iría al extranjero a fin de obtener mayores retornos. Esto significaría terminar con la política de bajos tipos de interés que ha estado alimentando la inversión y el crecimiento actual.

Una segunda preocupación son las enormes diferencias entre las zonas rurales y urbanas del país desde la puesta en marcha de las reformas económicas a comienzos de los años ochenta. El Gobierno de China teme que la competencia con alimentos importados más baratos, sumada a una marcada revaluación de la

moneda, hunda los precios de los productos agrícolas, un sector ya muy debilitado y con muy baja eficiencia, lo que fomentaría una aceleración de la migración rural hacia las zonas urbanas. De este modo, podrían intensificarse las presiones sociales, los disturbios y los peligros para el crecimiento del país.

La preocupación de las autoridades chinas respecto de los riesgos de una rápida revaluación también parece reflejar la opinión de que los acuerdos del Plaza y del Louvre de la década de 1980 condujeron a una revaluación del yen respecto del dólar y contribuyeron a la recesión de la economía nipona en los años noventa. Este conjunto de circunstancias permiten comprender mejor las razones del Gobierno de China para adoptar una política de revaluación paulatina de su moneda.

Asia domina cada vez más los flujos financieros internacionales y es una fuente esencial del financiamiento del déficit de Estados Unidos. Los países en desarrollo de Asia absorbieron en el período 2005–2006 alrededor del 70% de los flujos mundiales brutos de inversión en acciones dirigidos a países en desarrollo (Naciones Unidas, 2007). China fue el exportador neto de capital más importante del mundo en 2006 (FMI, 2007b), lo que se debe, en parte, a que posee la mayor cantidad de reservas a nivel mundial; el país acumuló más de 1.000 millones de dólares en reservas en el año 2006, lo que refleja un superávit de la cuenta corriente del 9% del PIB en ese año. China posee el 21% de las reservas mundiales (poseía solo un 9% en 2000), mientras que Japón posee un 17% y Asia en su conjunto un 45%. Los cambios en la forma en que Asia (China en particular) invierte sus reservas podrían tener marcados efectos sobre la estabilidad financiera y macroeconómica mundial.

Aunque los superávits comerciales y los montos crecientes de reservas volvieron a los países asiáticos menos vulnerables a turbulencias externas, estas podrían producir ciertos efectos no deseados. Sería más difícil esterilizar las reservas cada vez mayores y si aumenta la masa monetaria por causa de una esterilización incompleta, podrían producirse burbujas en las bolsas y los mercados inmobiliarios, una aceleración de la inflación y una disminución de la tasa de interés por debajo de su nivel de equilibrio –lo que causaría una sobreinversión– y podrían surgir presiones sobre el tipo de cambio. Además, los países están acumulando principalmente activos (estadounidenses) con una baja remuneración y se ven expuestos a pérdidas importantes en el futuro. En resumen, cabe preguntarse si esas tendencias serán sostenibles.

De los países en desarrollo, los de Asia y Oceanía son los que recibieron más IED (57% y 60% del

acervo de IED en 2005 y flujos entre 2003 y 2006, respectivamente, en comparación con el 34% y el 32% que recibieron las subregiones de América Latina y el Caribe, respectivamente); China fue el país en desarrollo receptor más importante en los últimos años (UNCTAD, 2006). Los flujos de IED relativamente estables hacia América Latina y el Caribe contrastan con el crecimiento de estos en otras regiones, lo que conduce a la pérdida de participación de la región en los ingresos de IED dirigida a los países en desarrollo y en los ingresos mundiales. Sin embargo, el coeficiente entre la IED –sin incluir los principales centros financieros– y el PIB de América Latina y el Caribe sigue siendo superior al de Asia y Oceanía, aunque disminuyó en los últimos dos años (CEPAL, 2007a). Además, más de dos tercios de la IED en el exterior de los países en desarrollo en los últimos años proviene de empresas de países emergentes de Asia y Oceanía.

Por su importancia económica, comercial y financiera y por el elevado crecimiento pronosticado para esa región, Asia ofrece a América Latina y el Caribe un mercado de gran potencial para su comercio y sus inversiones. La región de América Latina y el Caribe podría aprovechar de una manera más eficiente y coordinada sus ventajas comparativas basadas en los recursos naturales e intensificar los esfuerzos para impulsar el comercio industrial mediante el perfeccionamiento de la competitividad internacional. Además, la región podría considerar a Asia y el Pacífico como fuente de inversiones, particularmente en infraestructura y energía. Un desafío interesante consiste en identificar las iniciativas más necesarias y rentables para acelerar sus plazos de puesta en práctica, lo que no solo permitiría reforzar el vínculo de facilitación del comercio y de las inversiones con Asia y el Pacífico, sino también generar externalidades para el proceso de integración regional latinoamericano (véase el capítulo IV).

4. Creciente desequilibrio entre Estados Unidos y Asia

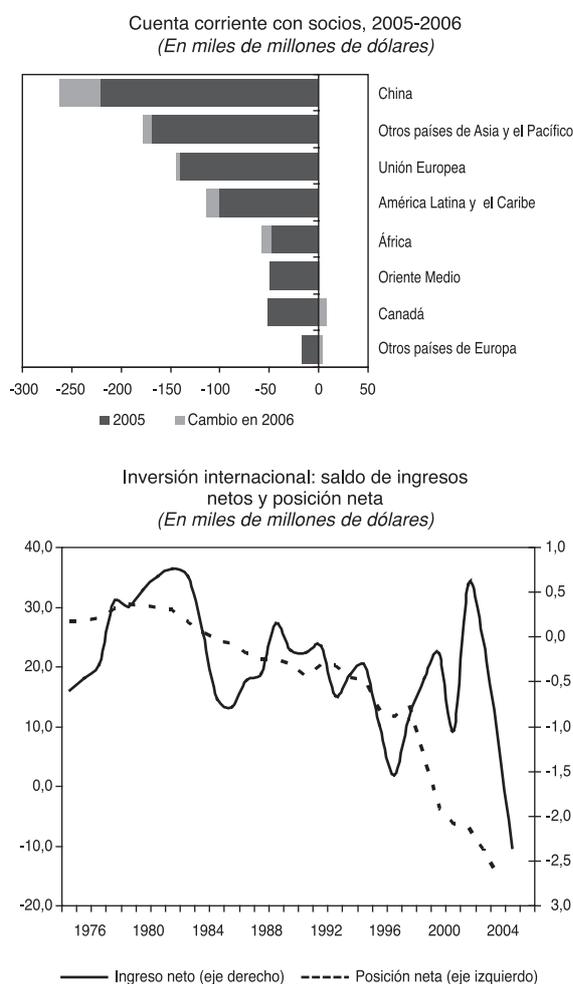
En 2006, el déficit externo de Estados Unidos se deterioró nuevamente, aunque en escasa medida, y llegó a representar un 6,5% del PIB, comparado con

el 6,4% de 2005.⁷ En 2007, el déficit se reduciría levemente (Naciones Unidas, 2007). La estabilización del déficit mundial refleja, en gran parte, la tenue

⁷ El ritmo de deterioro del déficit externo estadounidense fue un 4,8% del PIB en 2003, un 5,7% en 2004 y un 6,4% en 2005.

inversión de la tendencia negativa del déficit comercial gracias a las importaciones de petróleo a un precio algo menor a partir de la segunda mitad de 2006. Sin embargo, el saldo comercial con China y, en menor medida, con el resto de Asia se deterioró nuevamente en 2006. A fines de 2006 el deterioro comercial con Asia representó la mitad del déficit externo total de Estados Unidos y dos tercios del deterioro entre 2005 y 2006 (véase el gráfico I.7).

Gráfico I.7
**ESTADOS UNIDOS: DÉFICIT DE LA CUENTA CORRIENTE
Y POSICIÓN NETA DE LA INVERSIÓN INTERNACIONAL**



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

Una tendencia preocupante es que, por primera vez en 2006, el saldo de los ingresos de las inversiones internacionales de Estados Unidos fue negativo a causa de los mayores costos de la deuda externa vinculados a tasas de interés más elevadas. En consecuencia, la posición neta de inversión internacional también siguió deteriorándose.⁸

Se prevé que el déficit externo estadounidense no disminuya mucho durante el próximo quinquenio a causa de dos tendencias contradictorias en la cuenta corriente (FMI, 2007a). Por una parte, algunos ajustes podrían reducir en cierta medida el déficit comercial. Estos incluyen un menor crecimiento económico del PIB estadounidense, la depreciación efectiva real del dólar respecto del euro, la libra esterlina y, en menor medida, el yuan, pero no necesariamente respecto del yen en el corto plazo, un poco más de flexibilidad de las monedas de las economías asiáticas con superávit (véase el recuadro I.2) y un precio más bajo del petróleo. Por otra parte, se prevén también mayores costos de los pasivos externos y, por ende, un deterioro acelerado del saldo del ingreso neto de inversiones internacionales. Esto último neutralizaría la evolución positiva de la balanza comercial.

Asia no solo es la mayor contraparte del déficit comercial de Estados Unidos, país al que exporta gran cantidad de productos de bajo precio que ayudan a mantener el dinamismo del consumo y contener la inflación, sino que también es una de las fuentes principales de financiamiento de ese desequilibrio. Asia proporciona crédito a bajo costo a ese país, lo que contribuye a mantener las tasas de interés relativamente bajas. China y Japón tienen en su poder casi la mitad de los títulos del tesoro estadounidense y Asia en su conjunto tenía más del 60% de estos en junio de 2007.

Sin embargo, los tipos de financiamiento del déficit estadounidense y la voluntad asiática de financiarlo están cambiando, lo que podría provocar en algún momento un ajuste desordenado del dólar. Los títulos de renta fija han desplazado a los de renta variable (FMI, 2007a); entre los instrumentos de renta fija, los títulos del tesoro han perdido importancia frente a instrumentos más riesgosos. Estas modificaciones aumentan la vulnerabilidad a los cambios en los mercados, sobre todo si los instrumentos estadounidenses rinden menos que los de otros países. Durante varios años, los bancos centrales y otros

⁸ La posición neta de inversión internacional es el balance general entre activos y pasivos financieros externos de una economía. Representa los recursos que posee un país y lo que adeuda, por lo que guarda mucha similitud con el balance general de una empresa.

agentes asiáticos invirtieron en instrumentos financieros estadounidenses porque se percibían como más seguros. Sin embargo, la remuneración ha sido baja y en el contexto actual de depreciación del dólar, las perspectivas de rentabilidad no son alentadoras. De hecho, algunos de los inversionistas que antes invertían en Estados Unidos están reorientando sus inversiones hacia la región de Asia y el Pacífico (Australia y Nueva Zelanda) y Europa. Persiste el riesgo de que este proceso sea caótico si se reorientan las carteras de los fondos de cobertura (*hedge funds*) asiáticos y el *carry trade* del yen japonés.⁹ Debe tenerse en cuenta además que China está buscando una mayor rentabilidad de sus reservas, por lo que está implementando un sistema que facilitaría la inversión en el exterior, siguiendo el ejemplo de Temasek Holdings del gobierno de Singapur (*New York Times*, 21 de mayo de 2007).

Un ajuste gradual requiere, por una parte, cambios en el ahorro y la inversión y, por otra, ajustes en los tipos de cambio reales de los países deudores y acreedores. En Estados Unidos se espera que el crecimiento del consumo privado se desacelere y que el ahorro aumente. En China y los demás países de Asia, el consumo podría aumentar debido a las

mayores facilidades de acceso al crédito y a los mayores ingresos. Otro mecanismo clave para ajustar los desequilibrios es la evolución de los tipos de cambio efectivos reales, sobre todo una depreciación más profunda del dólar respecto de las principales monedas y una apreciación del yen, así como también una mayor revaluación del yuan y otras monedas asiáticas. La revaluación de la moneda china es un gran dilema para las autoridades, ya que se traduciría en ventajas pero también en costos y riesgos importantes (véase el recuadro I.2). Sin una revaluación más acelerada del yuan y otras monedas asiáticas, el déficit de Estados Unidos respecto de China continuará agravándose y podría provocar medidas proteccionistas más fuertes para contener el flujo de importaciones desde China (Mussa, 2007).

Una corrección caótica de los desequilibrios externos mundiales tendría diversas repercusiones negativas para América Latina y el Caribe. No solo se verían afectadas sus exportaciones (volúmenes y precios), sino que el acceso a los mercados financieros sería mucho más costoso por causa de los aumentos de los márgenes del índice de bonos de mercados emergentes (EMBI+).

B. Mercados financieros

1. Mayor volatilidad en los mercados financieros

En términos generales, hasta fines de julio de 2007, y a pesar de ciertos ajustes a lo largo de los 12 meses anteriores, los mercados financieros continuaban su tendencia alcista, tanto en el grupo de economías emergentes como en el de los países industriales, propulsados por balances financieros positivos y un gran auge de fusiones y adquisiciones. En la bolsa, algunos índices de precios incluso sobrepasaron los

valores máximos registrados durante el auge tecnológico de fines de los años noventa.

Sin embargo, en el mes de agosto de 2007, los índices bursátiles mundiales sufrieron retrocesos muy marcados, provocados por los temores de contagio asociado a la insolvencia en el mercado de hipotecas de alto riesgo (*subprime*) de Estados Unidos. Tal fue la magnitud de las pérdidas que se revirtieron las

⁹ Mediante el *carry trade* (u operación de acarreo) los inversionistas venden divisas de bajo rendimiento, como el yen, y compran activos de alto rendimiento en otro lugar.

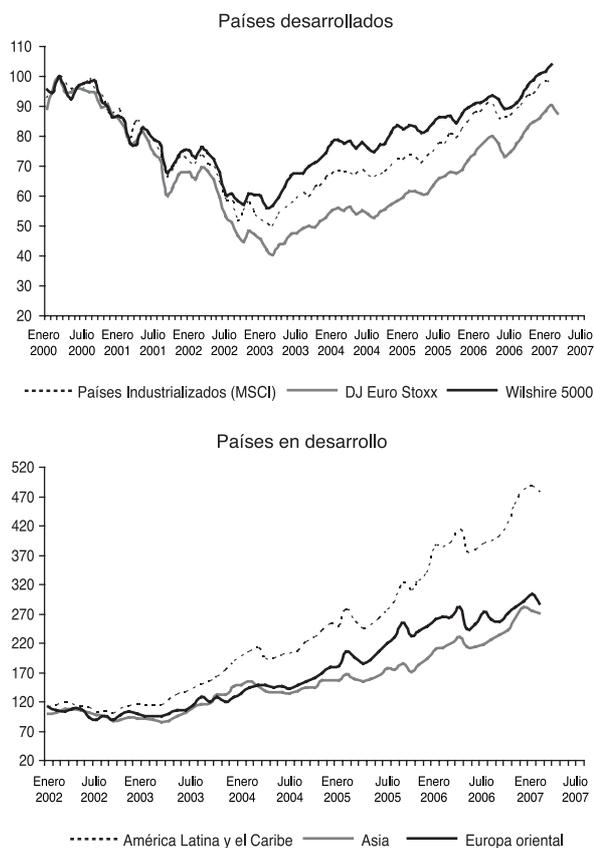
ganancias del año en unos pocos días. Queda por ver si las bajas representan simplemente un ajuste de precios o van a desembocar en un escenario de mucho más riesgos para la economía mundial, que provoque una escasez de crédito (*credit crunch*) que pudiera tener impactos negativos en la economía real. Hasta la fecha del cierre del presente informe, las expectativas no son muy alentadoras dado que el contagio entre mercados ha sido muy rápido.

Con anterioridad, ya se produjeron otros indicios del mayor grado de integración en los mercados financieros mundiales. A fines de febrero por ejemplo, el índice de Shanghai cayó casi un 9% debido a la preocupación por una posible intervención de las autoridades chinas para frenar el aumento desmesurado de los títulos accionarios, lo que condujo a la baja temporal de las cotizaciones en las bolsas de Europa y Estados Unidos, del 2% al 3%, así como de los precios del mercado electrónico de acciones de Estados Unidos (NASDAQ) de casi un 4%. Este hecho puso en evidencia la mayor integración de los mercados financieros, con la particularidad de que el detonante provino de un país en desarrollo (véase gráfico I.8).

Evidentemente, en tiempos de bonanza este tipo de integración de mercados puede ser un factor positivo, ya que contribuye a incentivar las corrientes de fondos hacia los mercados con mayores posibilidades de ganancias, aunque con mayores niveles de riesgo. No obstante, durante un período de mayor volatilidad e incertidumbre como el actual, dicha integración más profunda puede actuar como un mecanismo de transmisión muy adverso. En tales condiciones, las perspectivas para los mercados emergentes dejan de ser tan halagüeñas, como lo ha demostrado el comportamiento reciente de las bolsas latinoamericanas. Por lo mismo, la necesidad de adoptar una actitud cautelosa en la gestión macroeconómica y de resguardo de las variables financieras, se convierte en un requisito permanente en los actuales tiempos de globalización.

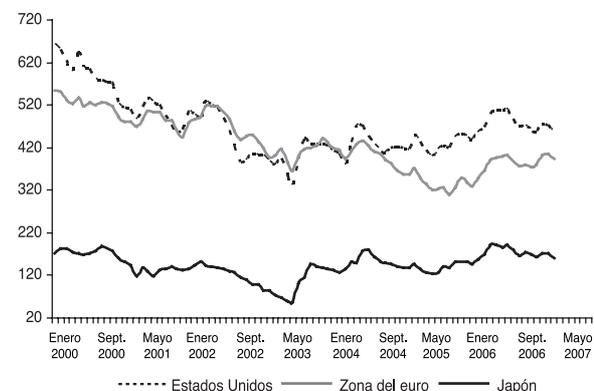
Aunque la situación está cambiando rápidamente por la aparición de nuevos fenómenos en los mercados financieros internacionales, la política monetaria, tanto en los mercados emergentes como en los países desarrollados, sigue siendo bastante expansiva. Aunque recientemente ha habido un repunte de los tipos de interés, en términos reales estos siguen siendo históricamente bajos (véase el gráfico I.9). En Estados Unidos, como en algunos otros mercados (España), se observa cierto grado de preocupación de que este incremento de los tipos de interés conduzca a una reducción de la actividad en el mercado inmobiliario, lo que podría frenar el consumo.

Gráfico I.8
ÍNDICES BURSÁTILES DE MERCADOS DE VALORES DE PAÍSES DESARROLLADOS Y EN DESARROLLO (2001=100)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Perspectivas de la economía mundial, 2007*, Washington, D.C., abril.

Gráfico I.9
TIPOS DE INTERÉS DE LARGO PLAZO EN LOS PAÍSES DESARROLLADOS



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Perspectivas de la economía mundial, 2007*, Washington, D.C., abril.

2. Ajustes parciales de las monedas

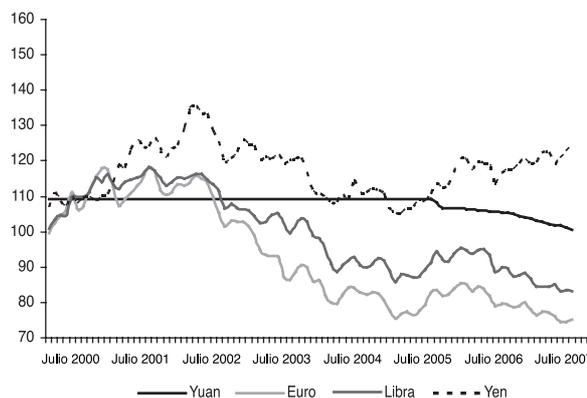
En 2006 el dólar decayó continuamente con respecto a las divisas más transadas (a excepción del yen). En los primeros seis meses de 2007 el dólar ha registrado un descenso gradual; sin embargo, aún pueden esperarse algunos ajustes en el mercado cambiario, sobre todo por los marcados desequilibrios de Estados Unidos con respecto a algunos de sus principales socios comerciales, así como por el mayor pesimismo acerca de las expectativas de crecimiento económico de la economía estadounidense.

Más allá de la incertidumbre relacionada con el valor del dólar, la volatilidad de la cotización del yen respecto del dólar durante los últimos meses ha sido bastante elevada. Una política de aumento gradual de los tipos de interés podría inducir una fuerte revaluación del yen respecto del dólar, algo que se acentuaría al reducirse los incentivos del hasta ahora lucrativo *carry trade*. Las tendencias de la moneda china son más difíciles de prever, pero hay motivos para pensar que la revaluación del yuan va a ser más paulatina que la del yen (véanse el gráfico I.10 y el recuadro I.2). La decisión de las autoridades chinas a mediados de mayo de ampliar la banda diaria de flotación del yuan del 0,3% al 0,5% fue un paso hacia una revaluación algo más acelerada, por lo que esta moneda puede fortalecerse o perder valor con respecto al dólar.

La experiencia de los últimos años muestra que las divisas de los mercados emergentes siguen registrando

niveles significativos de vulnerabilidad. Ejemplo de ello es la mayor volatilidad del baht tailandés tras la introducción de controles transitorios de capital en diciembre de 2006 para evitar un mayor aumento de su cotización, algo que provocó una marcada disminución de su valor en la bolsa de Tailandia y que llevó a una revocación de la medida.

Gráfico I.10
TIPO DE CAMBIO NOMINAL: DÓLARES POR UNIDAD
DE MONEDA NACIONAL, 2000-2007



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

C. Comercio internacional

1. La región desde una perspectiva internacional

El ritmo de crecimiento nominal de las exportaciones de bienes de América Latina y el Caribe se redujo ligeramente a un 20% en 2006, comparado con el promedio del 22% registrado en 2004 y 2005, lo que

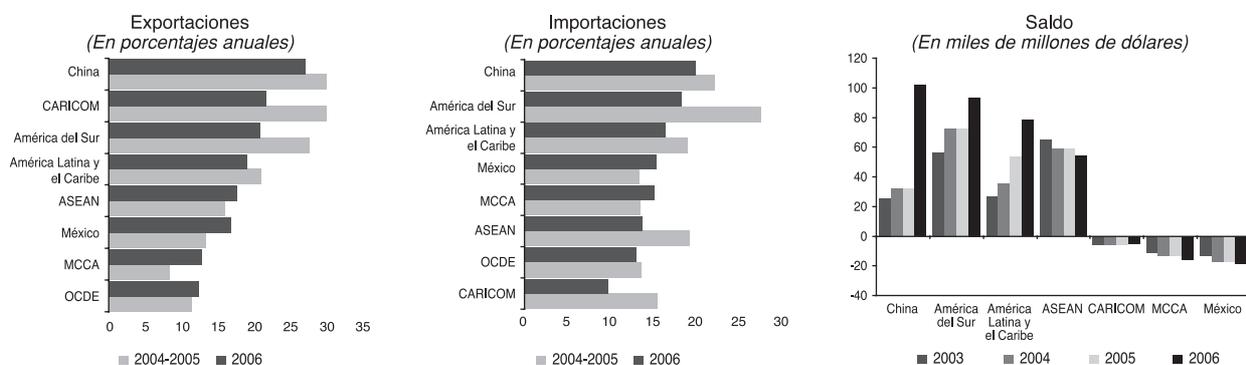
refleja sobre todo un aumento de los precios de las exportaciones y solo una expansión menor del volumen. Esta tasa nominal fue mayor que el promedio mundial de 2006 (15%), pero aún inferior a la

expansión exportadora de China, del 27%. Dentro de la región, la Comunidad del Caribe (CARICOM) mantuvo el mayor dinamismo. En cuanto a las importaciones, se produjo una notable desaceleración, sobre todo en América del Sur. El superávit de la región siguió aumentando en 2006, aunque menos que en China, mientras que el déficit comercial de los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) continuó agravándose (véase el gráfico I.11a).

En materia de volumen, las exportaciones de la región crecieron menos que el promedio mundial en

2006 (6% comparado con un 8%) (OMC, 2007), aunque a tasas superiores a las de los países de África y Oriente Medio. El volumen de exportaciones de la región también se elevó menos en 2006 que el año anterior. En 2006, las exportaciones de China aumentaron a tasas reales superiores a un 20%, mientras que en el resto del mundo (salvo África y el Oriente Medio) marcaban tasas de un 7% a un 11%. Dentro de la región, México y Centroamérica arrojaron los mejores resultados, mientras que América del Sur sufrió una fuerte desaceleración (véanse los cuadros I.2 y I.3).

Gráfico I.11a
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE BIENES POR REGIÓN, 2004–2006
(Tasas de crecimiento anuales y saldos calculados en moneda corriente)



Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC).

Cuadro I.2
DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES, 2005 Y 2006
(Tasas de variación en porcentajes)

	2005			2006		
	Precio	Volumen	Valor	Precio	Volumen	Valor
América Latina ^a	12,6	7,8	20,4	12,6	6,4	19,0
América del Sur	16,9	8,9	25,8	18,3	3,3	21,6
Mercosur	10,1	10,8	20,9	11,1	5,3	16,3
Comunidad Andina	28,1	6,9	35,0	22,9	-0,4	22,5
Chile	22,9	4,1	27,0	38,8	2,0	40,7
América Central	3,2	6,4	9,5	2,3	10,2	12,5
México	9,0	4,9	14,0	6,8	10,0	16,8

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

^a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.

Cuadro I.3
DESCOMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES, 2005 Y 2006
(Tasas de variación en porcentajes)

	2005			2006		
	Precio	Volumen	Valor	Precio	Volumen	Valor
América Latina ^a	9,2	15,9	25,1	6,6	17,2	23,8
América del Sur	9,6	10,5	20,1	6,6	17,1	23,7
Mercosur	7,9	22,5	30,4	6,2	20,6	26,8
Comunidad Andina	11,0	22,0	33,0	7,3	10,5	17,7
Chile	5,6	7,2	12,8	2,7	12,6	15,4
América Central	6,8	7,6	14,4	5,8	9,2	15,0
México	5,4	7,3	12,7	2,3	13,2	15,5

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

^a Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.

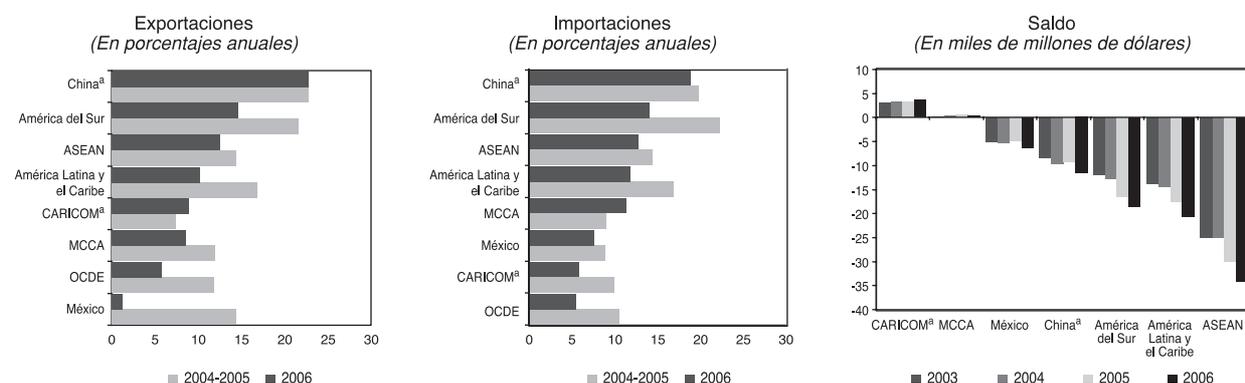
China también exhibe el mayor dinamismo en cuanto a las exportaciones de servicios, seguida por América del Sur (véanse mayores detalles en el capítulo III). En 2006 las exportaciones de servicios en América Latina y el Caribe se desaceleraron mucho, en particular en México. Lo mismo ocurrió en los países más desarrollados pertenecientes a la OCDE. El saldo de las balanzas comerciales de servicios tiene un signo contrario al de las de los bienes, sobre todo en el caso de la OCDE (véase el gráfico I.11b).

Al considerar el desempeño comercial de la región con respecto a los principales destinos de sus exportaciones, se observa que en 2006 algunos países ya sufrieron una desaceleración de sus envíos en términos nominales hacia Estados Unidos, debido al menor crecimiento de la actividad en este país. En 2006 Centroamérica fue la subregión cuyas exportaciones hacia el mercado estadounidense decrecieron, al registrar una tasa negativa del -1%. En América del Sur, únicamente Chile mantiene una tasa de crecimiento elevada (34,1%), sobre todo gracias

al alza del precio del cobre, ya que los países del Mercosur y los del área andina redujeron su dinamismo exportador hacia dicho destino y consignaron un crecimiento inferior a la mitad y un tercio del de 2005, respectivamente.

Por su parte, a diferencia de lo ocurrido con Estados Unidos, las exportaciones de bienes hacia los países de la Unión Europea se expandieron considerablemente. En cuanto a las dirigidas hacia Asia y el Pacífico, el comportamiento fue más heterogéneo, dado que se registró un aumento espectacular de las exportaciones de la Comunidad Andina, un crecimiento más bien modesto de las procedentes de los países del Mercosur y una desaceleración en las de algunos Estados centroamericanos, especialmente Guatemala, Honduras y Nicaragua (véase el cuadro I.4). El crecimiento real más elevado de las exportaciones se registró en 2006 en Panamá, Costa Rica y México. El menor dinamismo real se produjo en la República Bolivariana de Venezuela, Perú y Haití.

Gráfico I.11b
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE SERVICIOS POR REGIÓN, 2004–2006
(Tasas de crecimiento anuales y saldos)



Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC).

^a Para 2006 se utilizaron datos de *Economist Intelligence Unit*.

Cuadro I.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN NOMINAL DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES, 2005 Y 2006
(En tasas de variación anual)

	América Latina y el Caribe		Estados Unidos		Unión Europea		Asia y el Pacífico	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
América Latina y el Caribe (37 países)	26,2	22,1	15,1	13,4	15,3	29,7	35,6	27,1
Comunidad Andina (CAN) (incluida la Rep. Bol. de Venezuela)	28,6	20,2	36,0	12,7	23,3	48,7	29,6	70,0
Bolivia	34,3	38,4	22,8	1,0	5,9	50,6	36,6	93,5
Colombia	26,4	6,3	20,4	13,8	20,5	18,3	29,5	30,9
Ecuador	15,8	7,9	53,1	32,2	22,8	13,0	-43,3	138,4
Perú	48,5	33,7	46,0	4,6	-5,6	57,3	32,1	47,9
Venezuela (Rep. Bol. de)	27,7	24,9	36,9	10,8	64,2	75,7	49,0	124,1
Mercosur	24,9	20,6	11,3	5,5	8,7	15,6	42,4	12,3
Argentina	15,7	23,1	12,9	-5,0	9,4	20,3	20,4	13,9
Brasil	31,8	19,7	10,5	8,7	9,7	14,6	50,5	12,0
Paraguay	13,9	2,5	-10,1	22,6	-69,1	-51,7	6,5	-46,3
Uruguay	11,1	27,4	31,9	-31,6	9,2	4,7	17,0	32,7
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	16,3	13,8	0,7	-1,3	20,0	12,2	15,1	11,5
Costa Rica	14,8	17,4	1,1	12,4	7,4	12,2	71,8	37,7
El Salvador	11,3	21,4	-4,9	-8,8	48,2	0,2	85,0	40,4
Guatemala	19,8	8,0	1,0	13,9	40,6	-24,2	160,7	-70,7
Honduras	18,5	2,7	-2,1	-25,9	46,3	44,9	64,2	-23,9
Nicaragua	16,1	24,0	22,9	10,3	14,2	-7,4	85,1	-58,3
Chile	21,4	40,4	33,7	34,1	16,6	59,3	33,1	24,6
México	40,2	30,0	11,3	15,8	34,7	23,2	23,4	14,4

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

2. Precios de los productos básicos y términos del intercambio

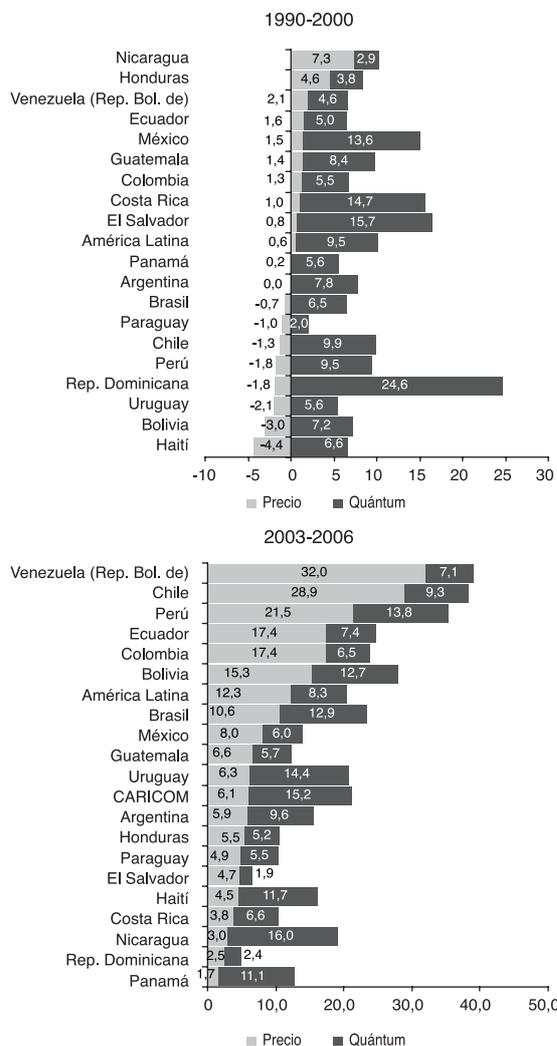
En los últimos años, el excepcional dinamismo comercial de la región ha estado determinado —a diferencia de los años noventa— más por los buenos precios que por el aumento de los volúmenes exportados. En efecto, durante el cuatrienio 2003–2006, América Latina y el Caribe registró un crecimiento anual del valor unitario (precios) de las ventas externas del 12,3% y de su cuántum (volumen) del 8,3%. Por el contrario, en los años noventa, el mayor dinamismo obedeció al volumen exportado y no a los precios, que tan solo aumentaron un 0,6% anual (véase el gráfico I.12). Después del fuerte descenso sufrido en 2001 y 2002, cuando el volumen se redujo un 6,0% y los precios un 1,3%, y gracias al surgimiento de China e India como grandes compradores de productos primarios, los precios de algunos bienes comenzaron a incrementarse sostenidamente, especialmente los del cobre, el petróleo, el estaño y los metales preciosos,

además de los de productos agrícolas como la soja, las bananas, la carne y las frutas. Recientemente se incorporaron a este ciclo positivo de precios otros productos tales como el azúcar, los cereales y los granos, en respuesta tanto a fenómenos propios de cada uno de esos mercados como a las presiones de la demanda que ejercen los proyectos de biocombustibles.

Después de un período de tres años y medio de notorio incremento de los precios de los productos básicos, a partir del segundo semestre de 2006 se observa una moderada baja, caracterizada por una marcada heterogeneidad entre los subgrupos (véase el gráfico I.13). En el caso de los productos agropecuarios, se advierte un crecimiento más estable y con menores fluctuaciones, mientras que las tendencias de los productos de la minería y la energía son divergentes. Los precios de la minería, si bien siguen siendo altos, describen una evolución un tanto declinante por la

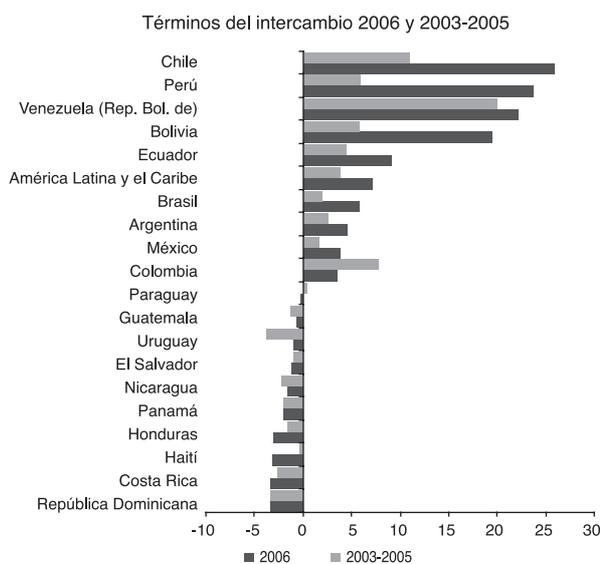
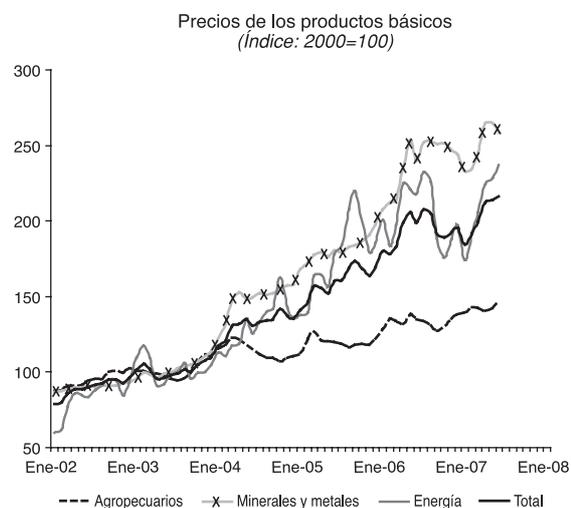
leve desaceleración de la demanda de algunos productos por parte de China, especialmente acero, hierro y cobre. No obstante, la demanda global de Asia sigue siendo alta. Esta tendencia ha sido muy positiva para los términos del intercambio de varios países de América Latina. Tras la moderación de precios registrada el segundo semestre de 2006, los productos básicos regionales, y especialmente el petróleo volvieron a aumentar. Según los analistas, en el caso de este último el alza no obedece tanto a razones geopolíticas como a factores subyacentes de la demanda y la oferta.

Gráfico I.12
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMPOSICIÓN DEL CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES DE BIENES, 1990-2000 Y 2003-2006
(Tasas de crecimiento anuales en porcentajes)



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

Gráfico I.13
PRECIOS DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS Y CAMBIO EN LOS TÉRMINOS DEL INTERCAMBIO



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), base de datos de estadísticas de América Latina y el Caribe (CEPALSTAT).

Una baja moderada de los precios de los productos básicos tendría un efecto relativamente limitado sobre las balanzas comerciales y las economías de América Latina y el Caribe, salvo algunas excepciones. Si se calcularan las exportaciones e importaciones sobre la base de los términos del intercambio de los años noventa, el superávit en cuenta corriente de la región se transformaría en un déficit equivalente al 2,7% del PIB y el superávit de la balanza comercial en un déficit del 0,7% del PIB de América Latina en 2005. El número de países que arrojaría un superávit sería similar al de

la realidad: los déficit de los países importadores de petróleo de Centroamérica y el Caribe se convertirían en superávit. En cambio, los países exportadores de recursos naturales pasarían a tener un déficit (Chile y, en menor medida, la República Bolivariana de Venezuela y México). Los países del Mercosur no

muestran grandes variaciones de sus términos del intercambio desde los años noventa (CEPAL, 2006). Además, las economías de la región son mucho menos vulnerables a las turbulencias externas dadas sus mayores cantidades de reservas internacionales y menores niveles de endeudamiento externo.

3. Perspectivas

En 2007, es probable que la región registre un menor saldo de la balanza de bienes. Se observaría una ligera desaceleración de las exportaciones, debido en parte a la moderación de los precios de algunos productos básicos y en parte al menor crecimiento de las ventas externas de las maquiladoras mexicanas. No obstante,

las exportaciones regionales podrían ascender en torno al 12%, cifra inferior al 19,5% que se registró en 2006. Sin embargo, las importaciones de bienes mantendrían un incremento similar al de 2006, con lo que la balanza de bienes arrojaría un superávit más reducido.

Cuadro I.5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMERCIO EXTERIOR DE BIENES Y SERVICIOS
(Tasas de crecimiento reales)

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

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Centro de Proyecciones Económicas, División de Estadísticas y Proyecciones Económicas.

^a Estimaciones preliminares.

En general, las perspectivas para América Latina y el Caribe y el mundo siguen siendo alentadoras; continúa un período de bonanza en el que todas las regiones –incluida África– registran un notable crecimiento económico y, sobre todo, comercial, y en el que los riesgos son menores y tienen pocas probabilidades de manifestarse a corto plazo. Los precios de los productos básicos anotan niveles elevados. Asimismo, la mayoría de los países en desarrollo arrojan un superávit en sus cuentas corrientes

y tienen grandes reservas, con lo cual son menos vulnerables a las turbulencias externas. Sin embargo, el mundo está perdiendo actualmente la oportunidad de enfrentar importantes desafíos y prolongar el período de prosperidad. Entre tales desafíos se incluye, por ejemplo, la adopción de medidas de coordinación para reducir los grandes desequilibrios externos y llegar a una solución de avenencia en las negociaciones multilaterales de la Ronda de Doha, tema que se aborda a continuación.

D. La ronda de Doha en dificultades

En febrero de 2007 se reanudaron las negociaciones comerciales de la Ronda de Doha, que tienen lugar en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC), tiempo después que el Director General propusiera suspenderlas (julio de 2006) para permitir una seria reflexión de los miembros. Pese a los reiterados anuncios de los principales líderes mundiales, que confirmaron su compromiso de alcanzar resultados positivos antes del fin de 2007, las negociaciones no han avanzado.

Los presidentes de los grupos de negociación están elaborando nuevas propuestas en los diferentes ámbitos para continuar con el proceso, pero no se ha logrado acordar las modalidades de negociación, que constituyen los parámetros básicos que deben guiar los nuevos compromisos de liberalización en las esferas de la agricultura, y de los productos industriales. El 17 de julio, los presidentes del comité de agricultura y del grupo de negociación sobre el acceso a los mercados presentaron a los miembros de la OMC nuevas propuestas sobre los principales puntos en discusión (véase el cuadro I.6 y recuadro I.2).¹⁰

1. El balance en agricultura

El 30 de abril de 2007, el Presidente del Comité de Agricultura presentó a los miembros de la OMC un documento en el que reflexiona acerca de las posibilidades de consensos en los tres pilares de negociación: i) apoyo interno; ii) competencia de las exportaciones, y iii) acceso a los mercados.¹¹ Respecto

del primer aspecto, el *impasse* se produjo originalmente debido a que, en la propuesta de Estados Unidos, el recorte de este tipo de medidas permitiría al país mantener un nivel de apoyo interno mayor que el actual. Esto iría en contra de una regla no escrita de las negociaciones multilaterales, según la cual los

¹⁰ Las propuestas figuran en http://www.wto.org/spanish/news_s/news07_s/ag_draft_modalities_july07_s.htm.

¹¹ Véase la Comunicación del Presidente del Comité de Agricultura en sesión extraordinaria [en línea] http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/agchairtxt_30apr07_s.doc.

compromisos de liberalización deben reflejar la situación vigente en los países y permitir que opere el “efecto cerrojo”. El Presidente del Comité de Agricultura reconoce en su documento que en esta materia es preciso acercar el nuevo compromiso multilateral de Estados Unidos a su actual política de ayuda interna. A ello habría que agregar el compromiso de recortar al menos un 50% los niveles permitidos (*de minimis*) de ayuda interna, tomando en cuenta los acuerdos relativos al compartimento azul y la medida global de la ayuda.

En materia de consolidación del apoyo interno total, que incluye todos los programas de subvenciones a la producción –el compartimento ámbar, el compartimento azul y los niveles *de minimis*–, el Presidente considera que el esfuerzo adicional necesario consiste en que tanto Estados Unidos como Japón y la Unión Europea se comprometan a aplicar recortes superiores a los propuestos en la suma total de subvenciones internas.¹² Un problema pendiente –propio de Estados Unidos y respecto del cual solo hay hipótesis de trabajo– se refiere a qué tipo de límites por productos es viable acordar. La principal discrepancia radica en el período base para establecer estos límites, ya que Estados Unidos prefiere los años 1999–2001, que permitirían mayores niveles que las propuestas correspondientes a los años 1995–2000, que son los considerados para los demás países. Finalmente se propuso este último período.

La propuesta del 17 de julio formulada por el Presidente podría significar una consolidación del orden de 13.000 a 16.400 millones de dólares para Estados Unidos, cifra superior a su oferta de octubre de 2005 de 22.000 millones de dólares y a la última propuesta que habría hecho en la reunión de Postdam el 21 de junio de 17.000 millones de dólares. En el caso de la UE esto significaría una reducción de sus niveles de consolidación de 100.300 millones de euros a 16.500 y 27.600 millones de euros.

En cuanto a los esfuerzos que ello significaría en materia de las subvenciones del compartimento ámbar, la propuesta del Presidente del Grupo implicaría una rebaja de 19.000 a 7.600 millones de dólares para Estados Unidos. En el caso de la UE esta rebaja podría alcanzar de 67.000 a 20.000 millones de euros.¹³

En cuanto a los programas del compartimento azul –causantes de menos distorsión del comercio ya que no se vinculan a niveles de producción o precios–, parece existir un principio de acuerdo en que estos no excedan el 5% del valor de producción y en que al final del período de implementación de los resultados de Doha este valor se reduzca a un 2,5%. Por lo tanto, el análisis se centra en si es necesario establecer reglas adicionales para su aplicación y de qué naturaleza. Respecto de este aspecto, las reflexiones del Presidente tienden a favorecer disciplinas simples, con las que se establezcan límites máximos para productos específicos que sean operativos (véase el cuadro I.6).

Con tal fin, se estaría evaluando hacer una combinación de las disciplinas conjuntas en materia de apoyo interno (compartimento ámbar) y de los programas del compartimento azul, de modo de controlar las reasignaciones de un programa a otro.

A todo lo anterior hay que agregar compromisos específicos y más ambiciosos respecto del algodón, aspecto clave para varios países menos adelantados. En este sentido, el Presidente considera que cualquier fórmula general que se acuerde respecto de la ayuda interna y los programas del compartimento azul deberá incluir compromisos de mayor envergadura en lo que respecta a ese producto. Ya ha habido reacciones negativas preliminares a estas propuestas en Estados Unidos.¹⁴

En materia de competencia de las exportaciones, el análisis del Presidente contiene una evaluación de cada uno de sus componentes. Sobre todo, se aspira a mantener la meta de la eliminación de las subvenciones a la exportación para el año 2013 y el compromiso de avanzar en forma sustancial en el período que media hasta esa fecha (véase el cuadro I.6).

En lo referente a la ayuda alimentaria, el Presidente considera que debería “haber algunas disposiciones generales aplicables a toda ayuda alimentaria en todas las circunstancias. Esta ayuda debería basarse en las necesidades; estar desvinculada de las exportaciones comerciales de bienes o servicios; y no estar vinculada a objetivos de desarrollo de mercados del Miembro donante”. Concluye que “la única posición general que ahora puede salir adelante es la de que la ayuda alimentaria debe consistir totalmente en donaciones”.

¹² Algunos expertos señalan que Estados Unidos ha mostrado buena disposición para mejorar su compromiso de reducción de apoyo interno total de su actual oferta de alrededor de 22.000 millones de dólares a una cifra entre los 15.000 y los 17.000 millones de dólares, sujeto a mejoras significativas de acceso a los mercados por parte de Brasil e India y a una reducción del 54% de las barreras arancelarias por parte de la UE, y que aún quedan pendientes cuestiones relacionadas con productos sensibles y especiales (Josling (2007) e *Inside U.S. Trade* (2007a)).

¹³ Véase *Inside U.S. Trade*, vol. 25, N° 29, 20 de julio de 2007.

¹⁴ *Ibid.*

Cuadro 1.6
PRINCIPALES PROPUESTAS SOBRE LOS TRES PILARES DE LA AGRICULTURA

	Unión Europea			Estados Unidos			G-20			Propuesta Falconer					
	Países desarrollados		Países en desarrollo	Países desarrollados		Países en desarrollo	Países desarrollados		Países en desarrollo	Países desarrollados		Países en desarrollo			
	Bandas	Recortes	Bandas	Recortes	Bandas	Recortes	Bandas	Recortes	Bandas	Recortes	Bandas	Recortes			
Acceso a los mercados	0%-30% 31%-60% 61%-90% >90%	30% 45% 50% 60%	0%-30% 31%-80% 81%-130% >130%	25% 30% 35% 40%	Menores Menores Menores Menores	0%-20% 21%-40% 41%-60% >60%	55%-65% 65%-75% 75%-85% 85%-90%	0%-20% 21%-50% 51%-75% >75%	45% 55% 65% 75%	0%-30% 31%-80% 81%-130% >130%	25% 30% 35% 40%	0%-20% 21%-50% 51%-75% >75%	48%-52% 55%-60% 62%-65% 66%-73%	0%-30% 31%-80% 41,3%-43,3% >130%	32%-34,7% 36,7%-40% 41,3%-43,3% 44%-48,7%
	Reducción media: 39%			Reducción media: 66%			Reducción media: 54%			Reducción media: 36%			Reducción media: 36%		
Otros temas de acceso	Productos sensibles: un 8% de líneas arancelarias. Estarán sujetos a un recorte máximo de aranceles de un 33,3% y los contingentes se incrementan sobre la base de su tamaño actual, ajustado por volumen de las importaciones y del consumo interno. Productos especiales: no tiene posición. Salvaguardias especiales para los países en desarrollo: no hay un planteamiento. Arancelarios: un 100% para los países desarrollados - un 150% para los países en desarrollo.			Productos sensibles: un 1% de líneas arancelarias. Los contingentes deben expandirse respecto del consumo interno por una cifra significativa. Productos especiales: cinco líneas arancelarias y recorte de aranceles menor que el recorte general. Salvaguardias especiales: solo para algunas líneas arancelarias, distintas de productos sensibles y especiales, medidas transitorias, otras limitaciones. Topes arancelarios: un 75% para los países desarrollados - un 100% para los países en desarrollo.			Productos sensibles: un 1% de líneas arancelarias para los países desarrollados y un 50% de líneas adicionales respecto del número que designe el país desarrollado con mayor número de líneas. Reducción de aranceles de un 70% y los contingentes deben expandirse sobre la base del consumo interno. Productos especiales: no hay una posición definida. Topes arancelarios: un 100% para los países desarrollados - un 150% para los países en desarrollo.			Productos sensibles: un 1% de líneas arancelarias para los países desarrollados y un 50% de líneas adicionales respecto del número que designe el país desarrollado con mayor número de líneas. Reducción de aranceles de un 70% y los contingentes deben expandirse sobre la base del consumo interno. Productos especiales: no hay una posición definida. Topes arancelarios: un 100% para los países desarrollados - un 150% para los países en desarrollo.			Disposiciones de rebajas especiales para economías pequeñas y vulnerables. Productos sensibles: de un 4% a un 6% de líneas arancelarias para los países desarrollados y 1/3 de líneas adicionales para los países en desarrollo. Reducción de los aranceles de los países desarrollados de un 1/3 a 2/3 de la fórmula general y de 2/3 para los países en desarrollo. Los contingentes de los países desarrollados deben representar un acceso nuevo de un 3% a un 5% y un 4% a un 6% de consumo interno, según los recortes. Para los países en desarrollo deben ser 2/3 de acceso de los países desarrollados. Se propusieron distintas variantes de esta regla. Productos especiales y mecanismo especial de salvaguardias: no se plantearon propuestas pero sí criterios. Arancelarios: según el texto, se dispone que hasta un 5% de las líneas arancelarias resulten con un arancel superior al 100% después de la aplicación de la fórmula. Si es más de un 5%, luego el miembro en cuestión deberá incrementar sus contingentes arancelarios por un porcentaje mayor.		
Competencia de las exportaciones	Eliminación de subvenciones en 2013: problema relacionado con el procedimiento de desmantelamiento.			Eliminación de subvenciones en 2013: no hay una propuesta.			Eliminación de subvenciones en 2013: se plantea un desmantelamiento inicial profundo.			Eliminación de subvenciones en 2013: recorte del 50% del valor para 2010. Se agregan disciplinas en materia de créditos a la exportación, empresas comercializadoras y ayuda alimentaria.					

Cuadro I.6 (conclusión)

	Unión Europea		Estados Unidos		G-20		Propuesta Falconer	
			Banda	Recorte	Banda	Recorte	Banda	Recorte
Apoyo interno total (en miles de millones de dólares)	Se proponen 3 bandas con rebajas del 70% para el nivel más alto de subsidios, y 60% y 50% para el nivel intermedio y más bajo, respectivamente		0%-10% 10%-60% >60%	31% 53% 75%	0%-10% 10%-60% >60%	70% 75% 80%	≤ 10% 10% ≤ apoyo interno total ≤ 60% ≥ 60%	50%-60% 66%-73% 75%-85%
Compartimento ámbar (en miles de millones de dólares)	Se proponen 3 bandas con rebajas del 70% para el nivel más alto de subsidios, y 60% y 50% para el nivel intermedio y más bajo, respectivamente		Banda 0%-12% 12%-25% >25%	Recorte 37% 60% 83%	Banda 0%-15% 15%-25% >25%	Recorte 60% 70% 80%	Banda ≤ 15% 15% ≤ compartimento ámbar ≤ 40% ≥ 40%	Recorte 45% 60% 70%
Compartimento azul	Límite máximo de un 2,5% del valor de la producción agrícola a partir del 5% acordado. Disciplinas para pagos contraccíclicos	Límite máximo de un 2,5% del valor de la producción agrícola a partir del 5% acordado. Con pocas disciplinas, que eviten concentración.			Límite máximo de un 2,5% del valor de la producción agrícola a partir del 5% acordado. Recortar aún más el 2,5% y mejores disciplinas.		Se establecen disciplinas adicionales respecto de los programas. Se fija un límite máximo de un 2,5% del promedio del valor de la producción agrícola del período base. Se fijan límites por productos individuales.	
Compartimento verde	No hay cambios de criterios ni límites máximos.	No se favorecen cambios.			Se propone una revisión y la aclaración de criterios.		Se modificó el anexo pertinente y se agregaron programas adicionales y aclaraciones sobre las disciplinas existentes.	

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de propuestas presentadas por los miembros de la Organización Mundial del Comercio y "Proyecto de modalidades para la agricultura" (JOB(07)/128), documento del Comité de Agricultura, 17 de julio de 2007.

Recuadro I.3
**PROPUESTA DE REBAJA ARANCELARIA DEL GRUPO DE NEGOCIACIÓN SOBRE EL ACCESO A LOS MERCADOS
 PARA LOS PRODUCTOS NO AGRÍCOLAS (AMNA)**

Miembros	Fórmula	Elementos
Desarrollados	$t_1 = \frac{a \times t_0}{a + t_0}$	La cobertura de los productos será amplia sin exclusiones a priori. Las reducciones o la eliminación de los aranceles comenzarán a partir de los tipos consolidados después de la plena aplicación de las concesiones actuales. En el caso de las líneas arancelarias no consolidadas, se adopta un incremento no lineal invariable de 20 puntos porcentuales del tipo de nación más favorecida aplicado en el año de base con el fin de establecer tipos de base para comenzar las reducciones arancelarias. El año de base para los tipos arancelarios de nación más favorecida aplicados será 2001 (tipos aplicables al 14 de noviembre).
	$a = 8 - 9$	Todos los derechos no ad valorem se convertirán en equivalentes ad valorem (TN/MA/20) y se consolidan en términos ad valorem. El período de referencia para los datos de las importaciones será 1999–2001. Las reducciones arancelarias en el caso de los miembros desarrollados comprenderán cinco reducciones iguales de los tipos y, en el caso de los países en desarrollo, nueve reducciones iguales de los tipos. La primera reducción se efectuará el 1º de enero del año siguiente a la entrada en vigor de los resultados del Programa de Doha para el Desarrollo y cada una de las reducciones sucesivas se hará efectiva el 1º de enero de cada uno de los años siguientes.
En desarrollo	$t_1 = \frac{b \times t_0}{b + t_0}$	Principales flexibilidades Los miembros en desarrollo podrán hacer recortes inferiores a los basados en la fórmula en el 10% como máximo de las líneas arancelarias nacionales de los productos no agrícolas, siempre que los recortes no sean inferiores a la mitad de los basados en la fórmula y que esas líneas arancelarias no excedan del 10% del valor total de las importaciones de productos no agrícolas de un miembro; o Podrán mantener, como excepción, líneas arancelarias sin consolidar o no efectuar recortes basados en la fórmula en el 5% como máximo de las líneas arancelarias nacionales de los productos no agrícolas, siempre que no excedan del 5% del valor total de las importaciones de productos no agrícolas de un miembro.
	$b = 19-23$	Los miembros en desarrollo cuyas consolidaciones abarquen menos del 35% de las líneas arancelarias de los productos no agrícolas quedarán exentos de la obligación de efectuar reducciones arancelarias mediante la fórmula. Consolidarán, en cambio, el 90% de las líneas arancelarias de los productos no agrícolas a un nivel medio que no exceda del 28,5%. Los miembros cuya participación en el comercio mundial de productos no agrícolas sea inferior al 0,1% durante el período de referencia de 1999 a 2001 o el período respecto del que se disponga de los mejores datos podrán aplicar la siguiente modalidad de reducción arancelaria: los miembros cuyo nivel medio de consolidación arancelaria de productos no agrícolas i) sea igual o superior al 50% consolidarán todas sus líneas arancelarias de productos no agrícolas a un nivel medio que no exceda de un promedio general del 22%; ii) sea igual o superior al 30% pero inferior al 50% consolidarán todas sus líneas arancelarias de productos no agrícolas a un nivel medio que no exceda de un promedio general del 18%, y iii) sea inferior al 30% consolidarán todas sus líneas arancelarias de productos no agrícolas a un nivel medio que no exceda de un promedio general del 14%. Además, el 95% de todas las líneas arancelarias de productos no agrícolas será objeto de un recorte mínimo del 10%. Los países menos adelantados no estarán obligados a participar en las reducciones arancelarias mediante la fórmula ni en el enfoque sectorial. No obstante, como parte de su contribución al Programa de Doha para el Desarrollo, se espera que los países menos adelantados incrementen sustancialmente su nivel de compromisos de consolidación arancelaria.
	Cuando los miembros en desarrollo que deban aplicar la fórmula no hagan uso de la flexibilidad prevista, aplicarán en la fórmula un coeficiente de $b + 3$	

Fuente: Propuesta del Presidente del Grupo de AMNA [en línea] http://www.wto.org/spanish/tratop_s/markacc_s/markacc_chair_texts07_s.htm.

Nota: t_1 = tipo final consolidado del derecho; t_0 = tipo de base del derecho; $a = [8-9]$ = coeficiente para los miembros desarrollados; $b = [19-23]$ = coeficiente para los miembros en desarrollo.

Un aspecto fundamental de la propuesta del Presidente consiste en mantener a la OMC fuera de las consideraciones propiamente técnicas relativas a la definición de una situación de emergencia en cuanto a la ayuda alimentaria y encargar esta función a entidades con reconocida experiencia, como las Naciones Unidas, el Comité Internacional de la Cruz

Roja u otras organizaciones humanitarias. La propuesta del 17 de julio del Presidente incluye disciplinas en este sentido.

En cuanto a las negociaciones sobre créditos a la exportación, el mandato tiene por objeto garantizar la eliminación, para fines de 2013, de los créditos a la exportación, las garantías de créditos a la exportación

y los programas de seguro con períodos de reembolso de más de 180 días y que no estén en conformidad con las disciplinas que se acuerden. En la propuesta del 17 de julio, las disciplinas se refieren al pago de intereses, los tipos de intereses mínimos, los requisitos en materia de primas mínimas y otros elementos que puedan constituir subvenciones o distorsionar de otro modo el comercio. Un requisito adicional es que esos programas deberán autofinanciarse, reflejando la coherencia con el mercado; asimismo, “el período deberá ser de duración suficientemente corta como para no eludir efectivamente una auténtica disciplina de orientación comercial”.¹⁵

El acceso a los mercados es el elemento central para lograr avances en las tres áreas. Estados Unidos ha expresado abiertamente que sus ofertas en materia de apoyo interno están condicionadas al mejoramiento de las condiciones de acceso de sus productos en los mercados de la Unión Europea, e incluso en mercados de países en desarrollo. De hecho, este ha sido un objetivo de política de sus negociaciones bilaterales con países de América Latina y el Caribe. En su propuesta, el Presidente del Grupo plantea que su análisis se basa en la hipótesis de que hay cuatro bandas de recortes de aranceles para los países desarrollados y que los umbrales pertinentes son los que figuran en la propuesta del Grupo de los 20 (G-20) de países en desarrollo, encabezado por Brasil. El Presidente estima que en las negociaciones se podría acordar un recorte superior al 50% en el caso de los aranceles de los países desarrollados y, en consecuencia, se debería poder alcanzar un recorte para los países en desarrollo equivalente a dos tercios de esa cifra.

En cuanto a los productos sensibles –que no estarían sujetos a las reglas generales de recorte arancelario descritas anteriormente sino que a recortes inferiores– el Presidente propone que su número de líneas arancelarias sea de entre un 4% y un 6% del total de líneas de productos agrícolas, en el caso de los países desarrollados, y de un tercio adicional en el caso de los países en desarrollo. A esto hay que agregar que los países desarrollados podrán rebajar los aranceles consolidados como mínimo un tercio y como máximo dos tercios de la reducción que habría requerido la aplicación de la fórmula estratificada. Por su parte, los países en desarrollo tendrán derecho a reducir los derechos consolidados de los productos

sensibles no menos de dos tercios de la reducción que de otro modo habría requerido la aplicación de la fórmula estratificada.

A juicio del Presidente, se podría optar por acordar una compensación entre la profundidad en los recortes correspondientes a los productos sensibles y los compromisos de acceso en lo que respecta a los contingentes. Por ello propuso que los contingentes arancelarios, para los países desarrollados representen nuevas oportunidades de acceso equivalentes a no menos del 4% o 6% –aún por determinar– del consumo interno expresado en unidades físicas cuando se recurra al “apartamiento máximo de dos tercios”. Cuando se recurra al “apartamiento mínimo de un tercio”, las nuevas oportunidades de acceso no serán inferiores al 3% o 5%, aún por determinar. En el caso de los países en desarrollo, los contingentes deberán equivaler a 2/3 de los representados en el caso anterior.

Aún resta determinar la cantidad de productos que los países en desarrollo podrán introducir en la categoría de los productos especiales; según el Presidente, se trataría de entre un 5% y un 8% de sus líneas arancelarias. Asimismo, es preciso acordar los criterios de inclusión de los productos y el tratamiento que recibirán. Para el Presidente, estos productos también estarían sujetos a recortes, pero de un 10% a un 20% como mínimo de los recortes generales.¹⁶ En la propuesta del 17 de julio no se incluye esta categoría aunque se discuten los criterios de selección de productos.

El último elemento de la negociación se refiere a las salvaguardias especiales para productos agrícolas de los países en desarrollo, tema sobre el cual el Presidente no presentó propuesta alguna.

La recepción dada al documento de análisis presentado el 30 de abril por el Presidente refleja las dificultades que se enfrentan (Bridges, 2007). Entre otras cosas, la propuesta de que los productos sensibles representen entre un 1% y un 5% de las líneas plantearía considerables problemas a Japón¹⁷ y a los países en desarrollo importadores netos de productos agrícolas miembros del Grupo de los 10.¹⁸ Por otra parte, grupos privados en Estados Unidos han calificado el análisis de “desequilibrado”, dado que no consideraría la ampliación del acceso que constituirían en la práctica los cambios en el apoyo interno de Estados Unidos. Por su parte, la Unión Europea y Japón han señalado su

¹⁵ Comunicación del Presidente del Comité de Agricultura, op. cit.

¹⁶ Ver su documento de abril en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/agchairtxt_30apr07_s.doc.

¹⁷ Japón tendría unas 140 líneas en la categoría de productos sensibles, incluidos el arroz, el trigo, el azúcar y los lácteos. La propuesta del 5% supondría su reducción a 66 líneas (véase Bridges, 2007).

¹⁸ Véase *Inside U.S. Trade* (2007b).

interés en que Estados Unidos consolide su apoyo interno (compartimento ámbar) en 15.000 millones de dólares, lo que equivaldría a una reducción del total de subvenciones de los cerca de 22.000 millones actuales a alrededor de 17.600 millones, algo que aparentemente se habría planteado como posible siempre que se expanda el acceso a los mercados.¹⁹

El Grupo de los 20 consideró el documento presentado por el Presidente el 30 de abril poco equilibrado, sobre todo porque no abordaría los temas de interés para los países en desarrollo.²⁰ En este sentido, considera que para que se dé el equilibrio necesario se requieren recortes efectivos del apoyo interno, acompañados de disciplinas que limiten los traspasos de un programa a otro o de un producto a otro. En cuanto al acceso al mercado, el equilibrio debería quedar reflejado en recortes menos profundos y una mayor flexibilidad para los países en desarrollo. El Grupo de los 33 también reaccionó destacando la falta de equilibrio del análisis del Presidente del Grupo. Por otra parte, en el documento del 17 de julio

se dejaron fuera varios temas de importancia para los países en desarrollo, tales como las medidas de salvaguardias especiales, los productos especiales, la liberalización de productos tropicales y la erosión de las preferencias. A lo anterior hay que agregar los efectos de las propuestas del Presidente del grupo de negociación sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas sobre la liberalización de dichos productos para algunos países en desarrollo (véase el recuadro I.2). En las reuniones sostenidas la última semana de julio en Ginebra, las críticas de los países en desarrollo se centraron en este documento, que se consideró tenía un nivel de ambición muy superior al que tiene la propuesta de agricultura.

El Director General de la OMC Pascal Lamy propuso que las negociaciones se retomaran el 3 de septiembre de 2007. Las negociaciones deberán progresar ahora con dos condicionantes adicionales. Por una parte, la ausencia de la Autoridad de Promoción del Comercio y, por otra, las elecciones presidenciales en los Estados Unidos en el año 2008.

2. Alcance global de Doha

El contenido sustantivo del programa de trabajo de Doha se centra en tres grandes áreas de negociación: i) comercio de bienes y servicios; ii) desarrollo, y iii) fortalecimiento del sistema multilateral de comercio.

La primera categoría corresponde a la “actividad central” y “tradicional” de la OMC como foro de negociaciones comerciales. Las actuales negociaciones cubren el comercio de servicios y de productos industriales y agrícolas, incluidas las cuestiones relacionadas con las restricciones arancelarias y políticas que distorsionan el comercio, fundamentalmente el apoyo interno y las subvenciones a las exportaciones.

Las negociaciones comerciales también abarcan la reducción de las significativas barreras que se siguen manteniendo en el comercio mundial de los productos industriales no agrícolas, sobre todo en lo que respecta a los textiles, las prendas de vestir y el calzado. Cabe

notar que las restricciones que se mantienen en el comercio Sur–Sur son especialmente relevantes. En el caso de América Latina y el Caribe, el comercio intrarregional presenta menos restricciones que el intercambio con otras regiones, sobre todo Asia y África.

El segundo foco de atención de las actuales negociaciones de Doha se refiere al desarrollo y en especial a su relación con el comercio. Existe un vasto número de cuestiones de interés que pueden clasificarse en tres subcategorías: i) aspectos relativos a la aplicación; ii) el trato especial y diferenciado, y iii) los problemas específicos de los países menos adelantados (PMA).

El primer tema se vincula a los problemas que registran algunos países en desarrollo para enfrentar las exigencias institucionales, llevar a cabo las reformas legales y aprovechar las oportunidades

¹⁹ Según algunas estimaciones, el gasto total de Estados Unidos en ayuda interna es de alrededor de 19.000 millones de dólares o menos (*Inside U.S. Trade*, 2007a).

²⁰ Véase la declaración del G–20 [en línea] <http://www.tradeobservatory.org/>.

inherentes a la participación en la OMC. El segundo tema alude a la forma en que las obligaciones contenidas en los acuerdos y los compromisos asumidos por los países desarrollados responden a las necesidades especiales de los países en desarrollo y las características que les impiden una plena participación en el sistema. Por último, la tercera dimensión se relaciona con los problemas y necesidades particulares de los países menos adelantados (cuyo ingreso per cápita es inferior a 1.000 dólares).²¹

El primer aspecto ha adquirido un significativo desarrollo, sobre la base de la asistencia técnica destinada a perfeccionar el conocimiento de los acuerdos y de actividades orientadas a crear capacidades institucionales. Al principio de las negociaciones de la Ronda de Doha, los miembros de la OMC crearon el Fondo Fiduciario Global del Programa de Doha para el Desarrollo, con un aporte estimado en 9 millones de dólares. En lo que respecta al segundo, la labor se ha dirigido a analizar en qué medida las disposiciones relativas al trato especial y diferenciado de los acuerdos de la OMC reflejan este objetivo, con el propósito de reforzarlas y hacerlas más precisas y eficaces. En cuanto al tercer tema, se intenta mejorar la integración de los países menos adelantados en el sistema multilateral de comercio mediante la ampliación del acceso a los mercados, el apoyo a la diversificación de su producción y exportaciones y la prestación de asistencia técnica destinada a realzar sus capacidades institucionales.

Por último, es necesario considerar las cuestiones relacionadas con el fortalecimiento del sistema multilateral de comercio, la otra actividad central y tradicional de la OMC. En efecto, las instituciones internacionales, al igual que las internas de cada país, deben adaptarse para mantener su relevancia y contribuir al propósito de su creación y representar adecuadamente las nuevas realidades y las necesidades de sus miembros. Con tal fin, hay tres tareas que la organización debe realizar permanentemente: i) revisar sus disposiciones con el propósito de perfeccionarlas; ii) actualizar el contenido sustantivo de sus acuerdos, incorporando otras dimensiones que afecten al comercio o se relacionen con este, y iii) reducir la erosión de su

vigencia producto de la proliferación de acuerdos regionales de comercio.

En las actuales negociaciones, la primera dimensión descrita se ha abordado mediante la revisión de las normas sobre medidas *antidumping*. De especial interés es el desarrollo de disposiciones más adecuadas para regular las subvenciones a la pesca. De acuerdo con estudios, estas alcanzaron en 2006 cifras del orden de 30.000 a 34.000 millones de dólares, de los cuales 20.000 millones son los principales responsables de la sobreexplotación de los recursos marinos (*Bridges*, 2007). También podría incluirse en esta dimensión la revisión del procedimiento de solución de diferencias, aunque no forme parte del paquete final de negociaciones.

El segundo punto –las negociaciones sobre facilitación de comercio– reviste especial interés en virtud del ahorro que podrían representar en las transacciones comerciales (McLinden, 2006).

En lo que respecta al tercer aspecto, en los últimos años la celebración de acuerdos regionales ha sido significativa y su aumento exponencial. Hasta hace poco se consideraba que el sistema multilateral de comercio y los acuerdos regionales se reforzaban mutuamente, dado que el sistema multilateral tendía a integrar parte de la liberalización gestionada sobre la base de los acuerdos. Sin embargo, este vínculo se habría debilitado en los últimos años, por lo que sería necesario controlar la coherencia de las disposiciones de los acuerdos regionales con las obligaciones de la OMC. El 14 de diciembre de 2006, el Consejo General de la organización adoptó, con carácter provisional, un nuevo mecanismo de transparencia para los acuerdos regionales (TN/RL/18, 13 de julio de 2006). Con un enfoque similar al de los exámenes de las políticas comerciales que lleva adelante actualmente la OMC, el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales hará un análisis de los acuerdos comprendidos en el artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y el artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS). Por su parte, el Comité de Comercio y Desarrollo examinará los acuerdos regionales comprendidos en la Cláusula de Habilitación para los países en desarrollo.

²¹ Véanse mayores detalles en CEPAL (2006).

3. Una mirada hacia el futuro

La Ronda Uruguay fortaleció el sistema multilateral desde los puntos de vista institucional y legal y permitió reanudar el proceso de liberalización en el sector agrícola que había sido postergado después de la Segunda Guerra Mundial. La actual negociación de la Ronda de Doha puede constituir un valioso avance de la liberalización del comercio mundial y un progreso significativo en favor de los países en desarrollo, sobre todo en lo que respecta a América Latina y el Caribe. Los modelos econométricos coinciden en que los principales beneficios provendrían de la liberalización del comercio agrícola, aunque su distribución sería desigual y favorecería sobre todo a América del Sur. Es necesario contemplar mecanismos de excepción que permitan hacer frente a las insuficiencias en materia productiva de los países en desarrollo, de manera de equilibrar los costos y beneficios. Eso debe hacerse sobre la base de criterios objetivos, en el marco de

políticas proporcionales y que no signifiquen un menoscabo en el crecimiento del comercio, sobre todo del más dinámico en los últimos años: el comercio Sur-Sur.

Asimismo, es crucial tener en cuenta que, si bien el comercio de productos agrícolas representa una proporción considerable de las exportaciones de América Latina, las ventas externas de productos manufacturados también son significativas y aún subsisten notorias barreras comerciales en este campo, especialmente en lo que respecta al comercio Sur-Sur.

Las negociaciones de Doha del presente año se ven condicionadas por un factor nuevo: la autorización del Gobierno de Estados Unidos para negociar acuerdos comerciales expiró el 1° de julio de 2007, a lo que se suma una nutrida agenda comercial y los cambios en el Congreso de ese país.²²

E. La nueva política comercial de Estados Unidos

La agenda comercial de Estados Unidos en el año 2007 está marcada por las negociaciones de la Ronda de Doha, las negociaciones en curso con Tailandia y Malasia, la posible consideración en el Congreso de la legislación aplicable a Colombia, Panamá, Perú y la

República de Corea, y por la posibilidad de renovar la Autoridad de Promoción del Comercio, conocida anteriormente como mecanismo de negociación por la vía rápida (*fast track*), que venció el 1° de julio de 2007.

1. Renovación de la Autoridad de Promoción del Comercio

En gran medida, los resultados de estos procesos dependerán de cómo evolucione la relación entre el

Congreso y el poder ejecutivo de Estados Unidos, sobre todo ante los crecientes temores que despierta la

²² En Evenett y Meier (2006) puede consultarse un análisis al respecto.

globalización y, específicamente, la manera que esta pueda utilizarse para actualizar la política comercial. El propósito es introducir tranquilidad en un debate que gira en torno a la interrogante de si la integración económica mundial y las normas sobre comercio internacional favorecerán a una minoría o a la mayoría.

La creciente desigualdad económica ha contribuido a acentuar aún más la inseguridad en ese campo, así como la presión para que se modifiquen las políticas correspondientes. En el caso de la política comercial, el recrudescimiento de la inequidad en los últimos 30 años y el prolongado estancamiento del promedio de los salarios han despertado preocupación sobre los variados efectos del comercio internacional en el bienestar de los trabajadores estadounidenses. Como se demuestra en algunos estudios empíricos, el comercio se ha traducido en una reducción de la demanda de mano de obra en varias ramas de actividad que emplean gran cantidad de obreros relativamente poco calificados. Asimismo, parecería que la subcontratación ha tendido a provocar una baja del salario de los trabajadores nacionales poco calificados en comparación con el del resto de la fuerza laboral. Esto ha agudizado el temor de que se produzca una polarización de la mano de obra y de que eso lleve al planteo de exigencias de incrementar los beneficios de la globalización (Bernanke, 2007). El debate no es concluyente, pues en estudios recientes se ha señalado que la subcontratación solo ha tenido un efecto marginal en los mercados de trabajo de Estados Unidos y del resto de las economías industrializadas (Funk Kirkegaard, 2007).

La plataforma política del Partido Demócrata incluye una nueva política comercial para Estados Unidos, orientada a mejorar el estándar de vida de los ciudadanos del país y a crear nuevas oportunidades comerciales para los productos estadounidenses.²³ Esto supone que los socios comerciales que suscriban acuerdos con Estados Unidos se comprometan a adoptar, mantener y aplicar estándares laborales internacionales básicos y no solo a observar sus propias leyes. Estos países también deberán promover el desarrollo sostenible, combatir el calentamiento global y fomentar un mayor balance entre el acceso a las medicinas y la protección de la innovación farmacéutica.

Asimismo, la nueva política estadounidense se dirige a proteger y acrecentar las oportunidades de

los trabajadores del país, la agricultura y las empresas mediante la observancia de los acuerdos comerciales y la ampliación de la intervención del Congreso en esa esfera. Respecto de la protección a los trabajadores, se ha propuesto una iniciativa estratégica de asistencia y capacitación. Por último, se pretende expandir la diplomacia estadounidense y fortalecer la seguridad nacional mediante un incremento de los programas de comercio y ayuda.

El trato que se dé a las normas laborales es esencial para que el poder ejecutivo y el Congreso puedan coincidir y, por lo tanto, avanzar en el desarrollo de la agenda comercial para 2007, sobre todo en lo que respecta a la Autoridad de Promoción del Comercio. El logro de un acuerdo sobre la materia dependerá en gran medida de la forma en la que se incorporen las leyes laborales en los acuerdos comerciales y de su grado de obligatoriedad, de tal modo que no interfiera con la ley estadounidense.

En el mes de mayo, los presidentes de la Cámara de Representantes, Nancy Pelosi, y del Comité de Medios y Arbitrios, Charles Rangel, anunciaron un acuerdo conceptual con la Representante Comercial de Estados Unidos, Susan Schwab, respecto de la manera de lograr todo lo anterior. En el entendimiento –aplicable a los acuerdos cuya aprobación por parte del Congreso está pendiente– se contempla el requisito de que los países signatarios incorporen en sus legislaciones y prácticas las disposiciones de la Declaración de la OIT relativas a los principios y derechos fundamentales del trabajo de 1998.²⁴

En el párrafo 2 de la Declaración de la OIT se señala que “todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir:

- a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;
- b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;
- c) la abolición efectiva del trabajo infantil, y
- d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación”.²⁵

²³ Véase el documento preparado por el equipo del Comité de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes del Congreso [en línea] <http://waysandmeans.house.gov/media/pdf/NewTradePolicy.pdf>.

²⁴ Véase la Declaración en http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.static_jump?var_language=SP&var_pagename=DECLARATIONTEXT.

²⁵ Los convenios aludidos son aquellos que, según se establece en la propia Declaración, han sido reconocidos como fundamentales dentro y fuera de la Organización.

El acuerdo conceptual alcanzado supone una adhesión de los miembros a los principios enunciados, aunque no se define el papel que tendría la jurisprudencia de la OIT ante una eventual controversia sobre su interpretación. Asimismo, solo los gobiernos podrían plantear reclamos por incumplimiento y únicamente las leyes federales y no las estatales podrían ser objeto de controversias, que deberían estar relacionadas con cuestiones relativas a comercio o inversión (*Inside U.S. Trade*, 2007a).

En materia ambiental, se incorpora la obligación de suscribir siete acuerdos.²⁶ Se considera que estos no contradicen las disposiciones de los tratados de libre comercio ni el compromiso de implementar los acuerdos multilaterales que cada país haya suscrito (*Inside U.S. Trade*, 2007a). Las normas en materia laboral y medioambiental estarán sujetas al mecanismo de solución de diferencias, al igual que el resto de las disposiciones de los acuerdos de libre comercio.

En el consenso alcanzado entre la administración y los dirigentes demócratas de la Cámara de Representantes también se contemplan cuestiones relacionadas con el acceso a las medicinas de los

países en desarrollo y la protección de los datos de prueba, aunque no se menciona la forma en que estas disposiciones se integrarían en los acuerdos de libre comercio.²⁷ Sobre todo, se procuraría que la protección de los datos de prueba no impida la adopción de políticas de salud y se eliminaría el requisito de certificar la inexistencia de una patente vigente para otorgar un permiso de comercialización de un medicamento genérico. Por último, se contempla suprimir la posibilidad de extender la duración de una patente debido a demoras en su proceso de aprobación y se fortalece y agiliza el sistema de aprobación.

Asimismo, se contempla que los contratos de compras públicas estén condicionados al cumplimiento de los cinco principios laborales básicos descritos. En materia de inversión, se reitera el principio contenido en la actual Autoridad de Promoción del Comercio, según el cual no se otorga a los inversionistas extranjeros derechos superiores a los previstos por la legislación estadounidense. Por último, tal como se expresa en el documento sobre una nueva política comercial, se acordó desarrollar un programa de empleo de asistencia y capacitación de trabajadores.

2. Ley sobre agricultura y alimentos

En 2007 se proyecta que el Congreso de Estados Unidos apruebe una nueva ley sobre agricultura y alimentos (2007 *Farm Bill*), en vista de que la mayoría de las disposiciones de la ley de seguridad agrícola e inversión rural promulgada en 2002 caducan en el presente año.²⁸ Al igual que en el caso de la legislación anterior sobre agricultura, los principales motivos de controversia serán el precio de los productos básicos y la política de complementación del ingreso, es decir, el

grado de apoyo que el Gobierno de Estados Unidos otorga a los productores agrícolas y los métodos empleados con tal fin. La limitación de los gastos con cargo a fondos federales, el efecto distributivo de la asistencia agrícola, la influencia de las negociaciones de la Ronda de Doha y los procesos de solución de diferencias con socios comerciales en el marco de la OMC, así como considerables intereses políticos, contribuirán a determinar si se modifica radicalmente o no

²⁶ Estos serían la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono, las resoluciones de la Comisión Interamericana del Atún Tropical, el Convenio sobre las marismas de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas (Convenio de Ramsar), la Convención internacional para la reglamentación de la caza de la ballena y la Convención sobre la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (www.tradeobservatory.org/headlines.cfm?refid=98593).

²⁷ Véase información respecto del contenido del acuerdo en www.tradeobservatory.org/headlines.cfm?refid=98593.

²⁸ En el informe del Congressional Research Service [en línea] <http://fpc.state.gov/documents/organization/78546.pdf> figura un análisis de la norma que se debate. La propuesta del poder ejecutivo que sirve de base para la labor legislativa puede consultarse en www.usda.gov/farmbill.

la asistencia a la agricultura.²⁹ Por ende, resulta difícil prever el contenido de la nueva norma.³⁰

Cabe notar que la ley que se encuentra vigente constituyó un retroceso en la reforma de la agricultura estadounidense que había comenzado en la década de 1980 y se había reflejado en la posición del país en las negociaciones de la Ronda Uruguay y en la legislación agrícola de 1996 (Thompson, 2005). En consecuencia, la nueva norma indicará la dirección de la política agrícola del país y delimitará lo que será posible lograr en las negociaciones de Doha.

Hay que tener en cuenta que la situación actual se diferencia de la correspondiente al debate de la norma anterior en varios factores. En primer lugar, las negociaciones de la Ronda de Doha suponen un avance en la liberalización del comercio agrícola, incluida la eliminación o la reducción de las distorsiones que lo afectan. En segundo término, el persistente déficit fiscal de Estados Unidos ha creado presiones en favor de la reducción de los gastos. Asimismo, el notorio aumento de precios de ciertos productos agrícolas básicos hace difícil justificar una elevación de los recursos de los programas de apoyo destinados sobre todo al cultivo de trigo, arroz, granos, algodón, soja, lácteos y azúcar (Nair y otros, 2007) y que incluyen pagos compensatorios, directos y contracíclicos (estos últimos introducidos en la legislación de 2002) y barreras arancelarias y no arancelarias (en el caso de los lácteos y el azúcar), entre otros. En tercer lugar, se

ha registrado un cambio en la composición del Congreso de Estados Unidos respecto de 2001. A esto cabe agregar la presunta falta de equidad en la distribución de los beneficios de los programas de acuerdo con algunos autores (Josling, 2007) y el auge de los biocombustibles, que estaría transformando la agenda del sector agrícola.

A pesar de lo señalado, algunos expertos consideran que la legislación que se aprobará en 2007 será muy parecida a la actual en lo relativo al apoyo a los productos básicos, con posibles ajustes derivados de las condiciones fiscales del país y de los fallos de los procedimientos de solución de controversias de la OMC (Thompson, 2005 y Josling, 2007). Este hecho limitaría la capacidad de los negociadores estadounidenses para hacer más concesiones en el marco de Doha.

Los aspectos descritos –sobre todo la incertidumbre respecto de los posibles resultados de Doha– favorecen una política comercial fundada en acuerdos bilaterales, en los que se dejan de lado los temas arduos, incluidos los relativos a la agricultura. El consenso entre el poder ejecutivo y la mayoría demócrata en el Congreso de Estados Unidos podría dar un nuevo impulso a esta política de acuerdos bilaterales que ya ha incluido a 11 países de América Latina y el Caribe y se ha extendido a Asia y Oriente Medio, tema que se aborda en los capítulos IV y V del presente documento.

²⁹ Entre los procedimientos de solución de diferencias en el marco de la OMC se cuentan los relativos al algodón, planteado con éxito por Brasil, y el trigo, iniciados por Canadá, así como un posible conflicto en torno al arroz (Josling, 2007). Por su parte, en Thompson (2005) figura un análisis acerca de la importancia política de la legislación en este sector.

³⁰ La legislación agrícola es sumamente compleja, ya que no se refiere solo al apoyo interno a determinados cultivos, sino que además incluye disposiciones en materia de conservación, comercio agrícola y programas en materia de alimentación, desarrollo rural, investigación, bosques y energía. Aunque el debate acerca de algunos aspectos puede hacerse en forma relativamente independiente del resto, en general las resoluciones adoptadas en una esfera pueden influir en otras (Thompson, 2005).

Bibliografía

- ADB (Banco Asiático de Desarrollo) (2007), *Asian Development Outlook*, Manila.
- Banco Mundial (2007), *East Asia and Pacific Update*, Washington, D.C., abril.
- Bernanke, Ben S. (2007), “The Level and Distribution of Economic Well-Being”, presentación ante la Greater Omaha Chamber of Commerce, Omaha, Nebraska, 6 de febrero.
- Bridges (2007), año 11, N° 3, mayo, Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible (ICTSD).
- Callen, Tim (2007), “La PPA o la regla del mercado ¿Cuál pesa más?”, *Finanzas y desarrollo*, vol. 44, N° 1.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007a), *Inversión extranjera en América Latina y el Caribe*, 2006 (LC/G.2336-P), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.32.
- (2007b), “América Latina y el Caribe: Proyecciones 2007–2008”, *Documentos de proyectos*, N° 135 (LC/W.135), Santiago de Chile, mayo.
- (2007c), *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, 2006–2007 (LC/G.2338-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.07.II.G.2.
- (2006), *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, 2005–2006 (LC/G.2314-P/E), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.2.
- Evenett, S.J. y M. Meier (2006), “The U.S. Congressional Elections in 2006: What Implications for U.S. Trade Policy” [en línea] http://www.tralac.org/pdf/20061114_EvenettandMeier_USCongressionalElections.pdf.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2007a), *Perspectivas de la economía mundial, 2007. Desbordamientos y ciclos de la economía mundial*, Washington, D.C., abril.
- (2007b), *Global Financial Stability Report. Market Developments and Issues*, Washington, D.C., abril.
- (2007c), *Perspectivas económicas: las Américas*, Washington, D.C., abril.
- Funk Kirkegaard, J. (2007), “Offshoring, outsourcing and production relocation. Labour market effects in the OECD countries and developing Asia”, *Working Paper*, N° 07–2, Peterson Institute for International Economics.
- Glyn, Andrew (2006), *Capitalism Unleashed*, Oxford University Press.
- Hutton, Will (2006), *The Writing on the Wall—China and the West in the 21st Century*, Londres, Little Brown.
- Inside U.S. Trade* (2007a), vol. 25, N° 19, 11 de mayo.
- (2007b), vol. 25, N° 18, 4 de mayo.
- Josling, T. (2007), “The Farm Bill, Doha, The Budget (and Ethanol!)”, *IPC Policy Focus. Farm Bill Series*, N° 1, marzo [en línea] <http://www.agritrade.org>.
- Kuwayama, M. y O. Rosales (2007), “América Latina e India: Hacia una nueva alianza de comercio e inversión”, *serie Comercio internacional*, N° 81 (LC/L.2656-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.6.
- McLinden, Gerard (2006), “Trade facilitation: progress and prospects for the Doha negotiations”, *Trade, Doha, and Development: Window into the Issues*, R. Newfarmer (ed.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Mussa, M. (2007), “Global Economic Prospects 2007/2008: Slowing to Sustainable Growth”, documento presentado a la reunión semestral sobre perspectivas económicas mundiales, Peterson Institute for International Economics, abril.
- Naciones Unidas (2007), *Situación y perspectivas para la economía mundial, 2007*, Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.07.II.C.2.
- Nair, R. y otros (2007), “Trade implications of the 2007 US Farm Bill proposals”, *ABARE Research Report*, N° 07.7 [en línea] <http://www.abareconomics.com>.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2007), “El comercio mundial en 2006 y perspectivas para 2007”, Comunicado de prensa, N° 472, Ginebra [en línea] http://www.wto.org/spanish/news_s/pres07_s/pr472_s.htm.
- The Economist* (2006), “A topsy-turvy world”, N° 8495, 16 de septiembre.
- The Economist Intelligence Unit (2007), *Global Outlook*, febrero.
- Thompson, R.L. (2005), “The US Farm Bill and the Doha negotiations: on parallel tracks or a collision course?”, *IPC Issue Brief*, N° 15, septiembre [en línea] <http://www.agritrade.org>.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2006), *World Investment Report, 2006. FDI from Developing and Transition Economies: Implications for Development* (UNCTAD/WIR/2006), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.06.II.D.11.

Capítulo II

Integración y dinamismo en Asia y el Pacífico

Introducción

Hasta hace poco, la integración regional asiática se caracterizaba por el creciente comercio intrarregional, basado en la progresiva complementariedad entre los componentes productivos y comerciales de los sectores manufactureros de los países. Se registraban aumentos sustantivos del comercio intraindustrial y un mejor aprovechamiento de las ventajas propias de las cadenas productivas y de comercialización. Actualmente, este proceso de integración *de facto* (encabezada por el mercado) en Asia está acompañado de una integración *de jure* (encabezada por los gobiernos) y los fuertes vínculos productivos y comerciales se complementan con tratados de libre comercio de distinta índole, que tienden a consolidar tales vínculos. No obstante, la presente oleada de proyectos de tratados de este tipo y los distintos intereses económicos y políticos de los países dentro y fuera de la región de Asia y el Pacífico han provocado dos fenómenos, a saber, la proliferación de acuerdos (el llamado “*spaghetti bowl*”) y un efecto en cadena (el “efecto dominó”), que causan graves problemas de convergencia y coordinación. La región de Asia y el Pacífico se ha convertido no solo en la “fábrica Asia” para el mundo entero, sino también en un campo de batalla de tratados comerciales preferenciales.

A su vez, el marcado dinamismo asiático y su nueva articulación en torno a la economía china han dado pie a sendas iniciativas estratégicas por parte de Estados Unidos y la Unión Europea de mejorar su posicionamiento en esa zona (véase el capítulo V). El reordenamiento económico en Asia oriental en torno

a China podría ofrecer a América Latina y el Caribe nuevos canales de producción y exportación. Sin embargo, existe también una creciente inquietud por la presunción de que los beneficios derivados del dinamismo en Asia no sean plenamente disfrutados por los países no asiáticos, debido a la formación de un

bloque comercial informal (integración *de facto*) y formal (*de jure*) en Asia, conjunto cada vez más amplio y más complementario en que el desarrollo se difunde en círculos concéntricos, gracias a la IED intrarregional. En vista de estas tendencias, América Latina y el Caribe debería fortalecer tales vínculos comerciales a fin de lograr una mayor complementariedad productiva con Asia y establecer, además de acuerdos comerciales, alianzas de comercio y de inversión, lo que brindaría nuevos accesos a estos mercados y propiciaría su incorporación a las cadenas asiáticas de producción y exportación.

Al cabo de una década de la crisis asiática de 1997, la región de Asia oriental y sudoriental se encuentra plenamente recuperada y fortalece, con creces, su posición ya destacada en la economía mundial.¹ En efecto, su dinamismo se aprecia en términos de

crecimiento, comercio internacional, IED, innovación tecnológica y recursos financieros para mantener los equilibrios internacionales. Con los altos índices de crecimiento previstos (ADB, 2007), la región se mantendrá como el polo más importante de auge mundial en los próximos años y constituirá un mercado de gran potencial para los productos de exportación de los países de América Latina y el Caribe, tanto de bienes como de servicios, condiciones que han sido poco aprovechadas hasta ahora, salvo en el caso de algunos sectores de productos primarios (CEPAL, 2006). Paradójicamente, se observa un interés inédito de Asia por establecer relaciones estratégicas con América Latina y el Caribe y a la vez se aprecia que, por ahora, el interés y las medidas prácticas de acercamiento provienen sobre todo del lado asiático más que del latinoamericano.

A. Asia y el Pacífico y la cooperación económica del Asia Pacífico (APEC) en la economía mundial

Una característica notable de este surgimiento de Asia como uno de los ejes de la economía mundial es la irrupción de China como actor principal, en torno a la cual se articula un reordenamiento económico y comercial de gran envergadura. De hecho, desde 2001 los países asiáticos en desarrollo, sumados a Japón y China, contribuyen anualmente con casi el 50% del crecimiento del producto mundial, en términos de la paridad del poder adquisitivo (PPA), superando la contribución de Estados Unidos y la Unión Europea (CEPAL, 2006).

En los últimos años, los países asiáticos en desarrollo, sobre todo China, han cobrado una importancia considerablemente mayor en la economía mundial. En términos del PIB, medido a precios corrientes, las economías de los 10 países miembros de la ASEAN, junto con las de China, la República de

Corea y Japón (grupo denominado ASEAN+3) representaron un 20% del PIB mundial en 2006, en tanto que, en términos de la PPA, representaron un 31% (véase el cuadro II.1). Los porcentajes correspondientes a la agrupación más amplia (ASEAN+6), que incluye a Australia, India y Nueva Zelandia, alcanzaron un 24% y un 38%, respectivamente. Medidos por la PPA, el PIB de la ASEAN+3 superó con creces al de Estados Unidos o la Unión Europea (25 países). Como referencia, la APEC, compuesta por 21 economías de distinto tamaño, ocupó cerca del 60% del total mundial medido por ambos indicadores. El peso relativo únicamente de la ASEAN (10), también según ambos indicadores, fue muy reducido: un 2,3% y un 4,9%. Dado este peso limitado, la ASEAN intenta establecer alianzas estratégicas con distintos grupos de países y

¹ En esta sección se considera que Asia oriental está integrada por China, Japón y la República de Corea, además de Hong Kong (región administrativa especial de China) y la provincia china de Taiwán; Asia sudoriental comprende Brunei Darussalam, Camboya, Filipinas, Indonesia, Malasia, Myanmar, República Democrática Popular Lao, Singapur, Tailandia y Viet Nam; Asia meridional se refiere a India, Pakistán y Sri Lanka, y Oceanía comprende a Australia y Nueva Zelandia.

así aumentar la posibilidad de convertirse en un centro regional asiático, junto con los otros tres ejes (China, Japón y la República de Corea) que están en formación. Cabe señalar que, en términos del producto, la ponderación de América Latina y el Caribe supera a la de la ASEAN (10), se asemeja en tamaño de población y es inferior en cuanto a presencia exportadora.

La ASEAN+3 absorbió el 23% y el 19% de las exportaciones e importaciones del mundo en 2005, respectivamente (véase el cuadro II.1). La participación de la Unión Europea (25 países) alcanzó casi un 40% tanto con respecto a las exportaciones como a las importaciones mundiales, mientras la importancia de Estados Unidos fue más reducida, un 9% y un 16%, respectivamente. La APEC como agrupación representó alrededor de la mitad del comercio mundial. Por otra parte, en términos demográficos, la ASEAN+3 es la más importante, ya que abarca el 32% de la población mundial. China e India juntas representaron un 37% de

la población mundial, seguidas por la ASEAN (10), que cuenta con 570 millones de habitantes (9% del total mundial).

Las 21 economías pertenecientes a la APEC son grandes exportadoras e importadoras de servicios comerciales. En 2005, estos países exportaron 428.000 millones de dólares e importaron 918.000 millones, correspondientes, respectivamente, a un 18% y un 39% del total mundial. Pese a la alta ponderación que tiene Estados Unidos en el desempeño global del grupo APEC, cabe destacar que las cifras correspondientes a las exportaciones e importaciones de servicios de los países de la ASEAN (10) alcanzaron los 104.000 y 132.000 millones de dólares, montos no despreciables en comparación con su comercio exterior en mercancías (OMC, 2006), ya que superaron con creces las cifras de México (16.000 y 20.900 millones de dólares, respectivamente) y del Mercosur (23.000 y 31.000 millones de dólares, respectivamente).

Cuadro II.1
PARTICIPACIÓN DE ALGUNAS AGRUPACIONES DE ASIA Y EL PACÍFICO EN LA ECONOMÍA MUNDIAL
(En porcentajes)

Países/grupos	Superficie 2006	Población 2006	PIB 2006 (precios corrientes)	PIB 2006 (PPA)	Exportaciones 2005	Importaciones 2005
Australia	5,7	0,3	1,7	1,1	1,0	1,1
Brunei Darussalam	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Canadá	7,4	0,5	2,9	1,9	3,6	3,0
Chile	0,6	0,3	0,3	0,3	0,4	0,3
China	7,1	20,3	5,8	17,2	7,5	6,3
Estados Unidos	7,0	4,6	29,9	21,2	9,0	16,0
Federación de Rusia	12,7	2,2	2,2	2,8	2,4	0,9
Filipinas	0,2	1,3	0,3	0,7	0,4	0,4
Hong Kong (RAE de China)	0,0	0,1	0,4	0,4	2,9	2,9
Indonesia	1,4	3,4	0,8	1,7	0,8	0,6
Japón	0,3	2,0	10,1	6,7	5,9	4,9
Malasia	0,2	0,4	0,3	0,5	1,4	1,1
México	1,5	1,6	1,8	1,9	2,1	2,1
Nueva Zelandia	0,2	0,1	0,2	0,2	0,2	0,2
Papua Nueva Guinea	0,3	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0
Perú	1,0	0,4	0,2	0,3	0,2	0,1
República de Corea	0,1	0,8	2,0	1,7	2,8	2,5
Singapur	0,0	0,1	0,3	0,2	2,3	1,9
Tailandia	0,4	1,0	0,4	1,0	1,1	1,1
Taiwán (provincia china de)	0,0	0,4	0,8	1,1	1,9	1,7
Viet Nam	0,2	1,3	0,1	0,4	0,3	0,4
APEC	46,5	41,1	60,5	61,4	46,2	47,6
India	2,5	17,0	1,9	6,5	0,9	1,3
ASEAN (10) ^a	3,3	8,9	2,3	4,9	6,4	5,5
ASEAN+3	10,8	31,9	20,1	30,5	22,6	19,2
ASEAN+6	19,2	49,3	23,9	38,2	24,8	21,9
Unión Europea (25)	3,0	7,1	32,0	21,2	39,4	39,3
América Latina y el Caribe	15,7	8,5	5,1	7,4	5,6	5,0
Mundo	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Banco Mundial, World Economic Indicators Database [en línea]; Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico, Key Economic Indicators [en línea]; Organización Mundial del Comercio (OMC), *Perfiles comerciales 2006*, Ginebra, 2006.

^a La ASEAN (10) incluye a los siguientes países: Brunei Darussalam, Camboya, Filipinas, Indonesia, Malasia, Myanmar, República Democrática Popular Lao, Singapur, Tailandia y Viet Nam. La ASEAN+3 incluye a los 10 países de la ASEAN más China, Japón y la República de Corea. La ASEAN+6 incluye a los 13 países anteriores más Australia, India y Nueva Zelandia.

Asimismo, se aprecia la importancia de los países asiáticos como inversionistas o receptores de inversión extranjera directa (IED). Los datos de 2005 indican que los países de Asia oriental y sudoriental captaron un 16% de los flujos de IED a nivel mundial. Solo China recibió 79.000 millones de dólares, es decir, casi la mitad de la IED destinada a Asia (JETRO, 2006). Esta cifra se compara favorablemente con Estados Unidos, que captó un 11,4% del total mundial, y América Latina y el Caribe, que registró un 7%, en notable contraste con la Unión Europea, que representó un 51% de la cifra global. Como inversionista, Asia oriental fue responsable de un 14% de los flujos mundiales al exterior, en comparación con el 2% de América Latina y el Caribe.

El protagonismo de los países asiáticos se evidencia no solo en la producción y el comercio mundial sino también en el ámbito financiero global. La región desempeña un papel cada vez más destacado en el mantenimiento de los equilibrios económicos globales pues, con su oferta abundante y barata de bienes, contribuye a mantener una demanda elevada pero con baja inflación en los países desarrollados, proporciona crédito a bajo costo a Estados Unidos, manteniendo baja la tasa de interés, y acumula reservas, comprando bonos del Tesoro y ayudando a financiar el déficit en cuenta corriente de dicho país (Rosales y Kuwayama, 2007).² Estados Unidos sigue siendo el principal consumidor, mientras que la región asiática se ha convertido en uno de los grandes proveedores, tanto de productos como de financiamiento internacional.

Los desequilibrios comerciales en el mundo continúan agravándose. En efecto, el déficit en cuenta corriente de Estados Unidos alcanzó los 856.000 millones de dólares a fines de 2006, equivalente al 6,5% del PIB, es decir, 65.200 millones más que el nivel de 2005. El 63% del aumento del déficit es

atribuible al incremento de las importaciones desde China; el déficit con China se elevó de 220.100 millones de dólares a 261.700 millones. El enorme déficit de cuenta corriente de Estados Unidos se compensa por los superávits crecientes de las economías emergentes asiáticas, sobre todo China, de los exportadores de petróleo y también de los países latinoamericanos y caribeños, responsables estos últimos de casi un 14% del déficit estadounidense en 2005 (Rosales y Kuwayama, 2007).

Como se examinará en más detalle en el capítulo V, pese a la reciente recuperación del dinamismo, sobre todo en América del Sur, la región de Asia y el Pacífico constituye un mercado de exportación subexplotado. Las exportaciones de América Latina y el Caribe hacia ese destino representaron un 9,0% de sus exportaciones totales en 2005, comparado con un 11,4% en 1991, mientras sus importaciones desde Asia y el Pacífico correspondieron a un 20,5% y a un 10,9%, respectivamente. Así, el papel de Asia y el Pacífico como socio comercial de América Latina y el Caribe es más destacado en las importaciones de la región que en las exportaciones. Como en el caso del comercio interregional, dicha región asiática es una fuente de inversiones relativamente importante para América Latina y el Caribe (entre 8% y 9%), pero este fenómeno no es recíproco.

En suma, por su importancia tanto económica como comercial y demográfica y el alto crecimiento pronosticado para esa región, Asia ofrecería a los países de América Latina y el Caribe un mercado de gran potencial para sus productos de exportación y grandes posibilidades de establecer alianzas comerciales y empresariales de distinta índole, además de ofrecer oportunidades para firmar acuerdos de libre comercio.

² En diciembre de 2006, China tenía en su poder bonos del Tesoro estadounidense por el equivalente a 350.000 millones de dólares, es decir, más de la mitad de lo que mantenía Japón (644.000 millones de dólares). A su vez, en esa fecha, las reservas de China superaban los 1,06 billones de dólares, cifra muy superior a la de Japón, que ascendía a los 875.000 millones de dólares. Las reservas chinas equivalen a más del 40% de su PIB.

B. Alto y creciente nivel de comercio intrarregional asiático

Un elemento decisivo en el ordenamiento de Asia de la última década tiene relación con el desarrollo tecnológico y con la posibilidad de desmembramiento de la cadena de producción, lo que originó un fuerte incremento del comercio intrarregional asiático. El coeficiente del comercio intraasiático para los países de la ASEAN+3, más Hong Kong (RAE de China) y la provincia china de Taiwán, ha pasado de un 43% a principios de los años noventa a un 56% en 2005 (véase el cuadro II.2). Este indicador de comercio intrarregional supera el nivel alcanzado por el TLCAN

y se acerca rápidamente al que muestra la Unión Europea. El comercio entre los miembros de la ASEAN (10) ha aumentado y supera el 18% alcanzado por el Mercosur en el mismo año. Además, los índices de la intensidad del comercio intrarregional, en que se toma en cuenta el tamaño de los mercados de cada agrupación en cuestión, revelan que la intensidad en Asia, supera los índices europeos y se asemeja al TLCAN (véase el cuadro II.3). Estos indicadores confirman el alto grado de complementariedad productiva y por ende comercial que existe en Asia.

Cuadro II.2
COMERCIO INTRARREGIONAL, POR AGRUPACIONES GEOGRÁFICAS^a
(En porcentajes del comercio total de la región)

Región	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Dentro de la ASEAN (10)	17,9	20,3	18,8	24,0	24,7	28,1
Dentro de la ASEAN+3	30,2	30,2	29,4	37,6	37,3	39,2
Dentro de la ASEAN+3 + Hong Kong (RAE de China) + provincia china de Taiwán	34,1	37,1	43,1	51,9	52,1	55,6
Unión Europea (25)	61,3	59,8	67,0	67,4	66,8	66,2
TLCAN	33,8	38,7	37,9	43,1	48,8	45,0

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC), *Estadísticas del comercio internacional, 2006*; Pradumna B. Rana, "Economic integration in East Asia: trends, prospects, and a possible roadmap", *ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration*, N° 2, julio de 2006 y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Asian Regional Integration Center [en línea] <http://www.aric.adb.org/indicator.php>.

^a La participación en el comercio intrarregional es el porcentaje del comercio intrarregional respecto del comercio total de la región en cuestión, sobre la base de los datos de exportación. Se calcula de la siguiente manera: $X_{ii} / ((X_{iw} + X_{wi})/2)$, donde X_{ii} se refiere a las exportaciones de la región i hacia la misma región i , X_{iw} son exportaciones de la región i hacia el mundo y X_{wi} son exportaciones del mundo hacia la región i . Un porcentaje mayor indica un mayor grado de dependencia del comercio intrarregional.

Cuadro II.3
ÍNDICE DE INTENSIDAD DEL COMERCIO INTRARREGIONAL, 1990–2005, POR REGIONES^a

País/agrupación	1990	1995	2000	2005
ASEAN (10)	4,4	3,7	4,0	5,0
ASEAN+3	1,9	2,0	2,0	2,0
Asia oriental (15)	2,2	2,1	2,2	2,3
Asia (47)	2,2	2,0	2,1	2,1
Unión Europea (25)	1,5	1,7	1,8	1,7
TLCAN	2,1	2,4	2,2	2,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Asian Regional Integration Center [en línea] <http://www.aric.adb.org/indicator.php>; Unión Europea y Pradumna B. Rana, "Economic integration in East Asia: trends, prospects, and a possible roadmap", *ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration*, N° 2, julio de 2006.

^a El índice de la intensidad del comercio intrarregional es la tasa entre la participación del comercio intrarregional y la participación del comercio mundial en esa región, sobre la base de cifras de exportaciones. Se calcula de la siguiente manera: $[X_{ii} / ((X_{iw} + X_{wi})/2)] / [((X_{iw} + X_{wi})/2) / X_{ww}]$, donde X_{ii} son exportaciones de la región i hacia la misma región i , X_{iw} son exportaciones de la región i hacia el mundo y X_{wi} son exportaciones del mundo hacia la región i . Un coeficiente mayor indica una mayor dependencia del comercio intrarregional.

Tal incremento del comercio intraasiático ha sido motivado en parte por el fuerte crecimiento del comercio intrafirma e intraindustrial gracias a la construcción de una compleja red de cadenas verticales de suministro por parte de empresas transnacionales, en las que China ejerce un papel fundamental, tanto en origen como en destino.

A nivel mundial y para algunas agrupaciones de Asia, los cuatro sectores de maquinarias (Sistema Armonizado a dos dígitos (SA) 84, 85, 86–89 y 90–91) muestran altas tasas de crecimiento. Estos sectores han sido muy dinámicos, sobre todo en el caso de China, pero en general las exportaciones de todas las agrupaciones de Asia oriental y sudoriental registraron un aumento muy superior al del comercio mundial de estos productos. Asimismo, se observa una marcada aceleración de las exportaciones de productos de la categoría 84 (maquinarias no eléctricas) entre los países de la ASEAN (5), pero también entre el total de los países de Asia oriental y sudoriental (excluido Japón) (ADB, 2007 y Banco Mundial, 2007).

Al analizar en detalle el comportamiento del comercio entre los miembros de la ASEAN (10), sobre todo en el caso de los productos más importantes de la canasta de comercio de la agrupación, se destaca la fuerte concentración en tres grupos de productos (a dos dígitos), tanto en lo que se refiere al comercio total como al comercio dentro o fuera de la ASEAN. En este sentido, en 2005 los 10 grupos de productos representaron el 74% del comercio total de la ASEAN y el 80% del comercio entre sus miembros.³ El dinamismo de los capítulos correspondientes a maquinarias (los 84, 85 y 87 del SA) sustenta, en cierta forma, el dinamismo del comercio de manufacturas y, por ende, del comercio dentro o fuera de la ASEAN. Dada la importancia de los productos del capítulo 85 referente a equipos electrónicos y sus partes y componentes, parece confirmarse la tesis de que la “fábrica Asia” ha desarrollado una red de fabricación de productos electrónicos a partir del ‘desmembramiento’ de la cadena productiva.

C. El comercio intraindustrial y el surgimiento de China como eje de la plataforma exportadora asiática

La alta complementariedad productiva y comercial es muy indicativa de los profundos cambios que están afectando a la integración regional en Asia, debido al desmembramiento del proceso de producción. Asia oriental puede considerarse una “fábrica” altamente integrada, en la cual los anteriores procesos nacionales de producción se han desmembrado y dispersado hacia los sitios de menor costo en la región (Baldwin, 2006). En efecto, Tailandia y China recibieron los procesos con uso intensivo de mano de obra, en cuanto a Japón y la República de Corea se quedaron con los componentes con uso intensivo de ingeniería. Llama la atención que toda esta creación regional de comercio se dio al margen de los acuerdos regionales de comercio.

La denominada “fábrica Asia” se estableció por la vía de la liberalización arancelaria unilateral del comercio de partes y componentes, elementos principales del comercio intrarregional de Asia oriental. Aunque las rebajas arancelarias fueron no discriminatorias, su efecto fue regional, debido a las redes de empresas multinacionales coreanas, japonesas y de la provincia china de Taiwán y a la propia naturaleza de estos productos. Esto representó un cambio considerable en el modelo de desarrollo de Asia antes del surgimiento de China como potencia económica. Un elemento importante del proceso de desmembramiento de los procesos de manufactura en la región fue la pérdida de ventajas comparativas de

³ Dichos grupos de productos son: maquinarias eléctricas; combustibles; maquinarias no eléctricas; plásticos; vehículos; químicos orgánicos; máquinas de precisión, óptica, medicina; artículos de hierro y acero; hierro y acero, y caucho y sus productos.

Japón en la producción manufacturera, que llevó a las empresas niponas a “desmembrar” sus procesos productivos, enviando las etapas de uso más intensivo de mano de obra hacia las naciones más cercanas de Asia oriental. El proceso de “vaciado” (*hollowing out*) de la economía japonesa estuvo seguido por el de la provincia china de Taiwán, la República de Corea,

Singapur y Hong Kong (RAE de China), lo que profundizó el proceso de creación de la “fábrica Asia”. Por último, la entrada de China en el circuito económico internacional terminó por agudizar la erosión de las ventajas comparativas industriales de los países de mayor ingreso de Asia oriental, incrementando a su vez el atractivo de la producción extraterritorial.

1. Aumento del comercio intraindustrial, concentrado en el sector de maquinarias

El alto nivel del comercio intrarregional en Asia es causa y efecto a la vez del creciente grado de complementariedad comercial entre los países, manifiesto en elevados índices de comercio intraindustrial, es decir, casos en que un país simultáneamente importa y exporta productos semejantes pero diferenciados.

El Asia oriental, sobre todo las economías de la ASEAN+3 y la provincia china de Taiwán, constituye uno de los más importantes focos de comercio intraindustrial a nivel mundial. Según los cálculos más recientes del Banco Asiático de Desarrollo (ADB, 2007), en la última década se observan altos y crecientes coeficientes de comercio intraindustrial en los sectores relacionados con recursos naturales y manufacturas de uso intensivo de tecnología y capital humano. Aproximadamente la mitad del aumento del comercio intraindustrial asiático observado en Asia oriental entre 1990 y 2003 es atribuible a la expansión del comercio relacionado con el sector de componentes y partes de maquinarias (Ando y Kimura, 2005), que ha registrado el más rápido crecimiento. De esta

forma, Asia oriental y sudoriental asumen en conjunto la característica de “fábrica Asia”.

Cabe señalar que las empresas estadounidenses y, en menor grado, las europeas presentes en los sectores de maquinarias de Asia oriental y sudoriental se están insertando cada vez más en la red de cadenas productivas y aprovechan mejor la sinergia que se genera en la región asiática, en la cual participan numerosas pymes como proveedoras de insumos y partes (Kimura y Ando, 2004). Este comportamiento contrasta con el que revelan estas empresas en América Latina y el Caribe, donde no se advierte la creación de redes productivas ni cadenas de valor con participación de empresas transnacionales estadounidenses y europeas, salvo en México y, en cierto grado, Costa Rica. Para atraer mayores inversiones hacia la propia región, los países de América Latina y el Caribe deben aplicar políticas que estimulen la creación de esas cadenas de producción y comercialización, tanto a nivel regional como extrarregional. En ausencia de cadenas de este tipo, globalmente competitivas, será muy difícil atraer más IED de uso intensivo de tecnología hacia la región.

2. IED intrarregional, clave para el comercio intrarregional e intraindustrial

a) El caso de Japón

En comparación con el año anterior, en 2006 el comercio exterior de Japón acusó un significativo

aumento. Las exportaciones crecieron un 8,2% y las importaciones un 11,7%. Para Japón, sus países vecinos son fundamentales como destino y origen de su comercio exterior. La participación de los países de

Asia oriental en las importaciones de Japón supera el 40% y se acentúa aún más en las exportaciones, alcanzando a casi un 46%. Entre los vecinos asiáticos se destacan China como socio comercial, sobre todo en cuanto a las importaciones japonesas, y la ASEAN (10). Como origen de las importaciones, China casi duplica la participación de Estados Unidos y la Unión Europea considerados por separado.⁴ Las importaciones de Japón provenientes de la ASEAN (10) ya superan a las que se originan en Estados Unidos o la Unión Europea. América Latina y el Caribe ocupa un espacio relativamente reducido, ya que su participación no excede un 5% (JETRO, 2006).

Gran parte de los productos que Japón comercia con sus vecinos asiáticos, tanto exportaciones como importaciones, son maquinarias electrónicas, equipos de transporte y otras manufacturas de uso general. Esta característica se evidencia no solo en el comercio con China y las economías de reciente industrialización de Asia (República de Corea, Singapur y la provincia china de Taiwán) sino también con los miembros de la ASEAN. Así, la complementariedad productiva de Japón con el resto de Asia en el sector manufacturero aumenta y se refleja en un mayor grado de comercio intraindustrial.

El papel de Japón como inversionista y receptor de IED a nivel global es bastante limitado: la IED japonesa en el exterior representó el 6% de la IED total mundial en 2005 (45.500 millones de dólares) y los flujos hacia el país solo un 0,3% (3.200 millones de dólares). Sin embargo, la importancia relativa de Asia oriental y sudoriental como destino de este tipo de inversión japonesa es muy elevada. En 2005 más de un 35,6% de la IED de Japón se dirigió a Asia considerada en conjunto, la que se desglosa de la siguiente manera: China (14,5%), Tailandia (9,4%), Indonesia (2,6%), Hong Kong (RAE de China) (3,9%), República de Corea (3,8%) e India (0,6%).⁵ El porcentaje correspondiente a Asia supera al de la inversión destinada a Estados Unidos (26,7%) o la Unión Europea (17,3%). América Latina y el Caribe recibió

6.400 millones de dólares de inversión japonesa, es decir, un monto importante del total, que se concentró en los países que ofrecen exenciones de impuestos financieros (JETRO, 2006). Considerada la inversión por sectores, las maquinarias electrónicas (9,6%), los equipos de transporte (18,9%), las maquinarias de precisión (3,1%) y los químicos y farmacéuticos (7,4%) fueron los más favorecidos en el sector manufacturero. La predominante posición de Asia como destino, por una parte, y la importancia de los sectores de maquinarias, por otra, confirman el papel de dicho sector como eje principal de integración económica para Japón.

La contraparte de un elevado comercio intrarregional e intraindustrial es el dinamismo de las inversiones intrarregionales. En el caso de Japón, la importancia relativa en materia de IED japonesa se concentraba en los países de la ASEAN en los años noventa y ahora está cambiando su rumbo hacia China. Como se aprecia en el cuadro II.4, el centro de gravedad de la IED japonesa se mueve hacia tres regiones en China (la Bahía Bohai –Beijing, Hebei, Shandong, Liaoning–, el Delta del Río Yanzi –Jiangsu, Zhejing, Shanghai– y el Delta del Río Perla –Hong Kong (RAE de China) y Guangdong). Recientemente, Viet Nam se ha considerado una alternativa cada vez mejor a la IED en Guangdong, debido al alza de sueldos en China. Respecto de la ASEAN, el número de filiales japonesas en esa subregión no ha aumentado mucho en Indonesia y Filipinas e incluso ha declinado en Malasia, en un notable contraste con Tailandia, que sigue atrayendo la IED japonesa, sobre todo gracias al dinamismo de la industria automotriz tailandesa. La penetración de las empresas japonesas en India todavía es muy modesta, pero el gobierno tiene gran interés en contrarrestar la creciente presencia de China en el Asia oriental y sudoriental mediante gestiones diplomáticas con India. Como se examinará más adelante, ambos países acordaron llevar a cabo estudios de factibilidad para firmar un acuerdo de alianza económica (Fujita y Hamaguchi, 2006).

⁴ En 2006, las exportaciones a China se expandieron un 15,6% en relación con el año anterior (8,8%). Tal dinamismo se origina en el sector de maquinarias electrónicas, automóviles y sus piezas y materiales, que se exportan a los mercados estadounidense y europeo (JETRO, 2007).

⁵ Las cifras preliminares para 2006 también confirman la importancia de esta zona, ya que recibió un 34,1% (17.200 millones de dólares) del total, que alcanzó los 50.300 millones de dólares (JETRO, 2006). En este año, el peso como destino de los países miembros de la ASEAN sumados iguala al de China.

Cuadro II.4
NÚMERO DE FILIALES DE EMPRESAS JAPONESAS EN ASIA, 1990–2004
(En número de casos)

País/localidad	1990	1994	2000	2004
China	315	1 061	2 432	4 041
Bahía Bohai	141	404	815	1 039
Delta Río Yanzi	77	384	1 060	2 139
Delta Río Perla	47	152	310	525
Otros	50	121	247	290
Filipinas	171	234	426	453
Hong Kong (RAE de China)	793	1 022	1 112	1 121
Taiwán (provincia china de)	727	812	891	909
República de Corea	399	404	496	640
Singapur	743	961	1 129	1 067
Malasia	509	709	881	805
Tailandia	766	983	1 342	1 512
Indonesia	292	439	676	698
Viet Nam	1	21	174	220
India	71	81	168	193

Fuente: Masahisa Fujita y Nobuaki Hamaguchi, "The coming of China-plus-one: the Japanese perspective of East Asian production networks", World-Bank-IPS research project on the rise of China and India, febrero de 2006, inédito.

Por otra parte, las empresas transnacionales consideran fundamentales las inversiones en el propio Japón, con miras a fomentar su capacidad tecnológica y de innovación y para prevenir la fuga de sus tecnologías clave. Pese a que Asia sudoriental ha estado bajo la sombra china en los últimos años, su posicionamiento estratégico entre China e India le ofrecería nuevas oportunidades. En este sentido, sería necesario que la ASEAN avanzara más en su proceso integrador, promoviendo la especialización productiva de cada país miembro. Japón podría contribuir a este proceso de integración económica mediante su apoyo a la integración entre los miembros de la ASEAN y entre la ASEAN e India (Fujita y Hamaguchi, 2006).

b) El caso de China

La IED que ha recibido China de las tres principales fuentes, a saber, Japón, la ASEAN y la República de Corea (véase el cuadro II.5) registró un notorio crecimiento, sobre todo a partir de 2001, año en que China se integró a la OMC. Esas tres fuentes representan cerca de un 22% del total de IED que ingresó a China en 2005, cifra no despreciable, dado que: i) la participación de Estados Unidos y la Unión Europea ronda el 6% y el 7% del total invertido en los últimos años, respectivamente; ii) el porcentaje correspondiente a la provincia china de Taiwán se sitúa entre un 4% y un 5%, y iii) casi un 60% de la IED que ingresa a

Cuadro II.5
LA INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN CHINA DE JAPÓN, LA ASEAN Y LA REPÚBLICA DE COREA, 1995 Y 2000–2005
(En millones de dólares y porcentajes)

	Japón		ASEAN (7) ^a		República de Corea	
	Monto	Participación	Monto	Participación	Monto	Participación
1995	3 109	8,3	2 644	7,0	1 032	2,8
2000	2 916	7,2	2 837	7,0	1 490	3,7
2001	4 348	9,3	2 971	6,3	2 152	4,6
2002	4 190	7,9	3 220	6,1	2 721	5,2
2003	5 054	9,4	2 909	6,1	4 489	8,4
2004	5 452	9,0	3 010	3,0	6 248	10,3
2005	6 530	10,8	2 932	2,9	5 168	8,6

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

^a Para el período 1995–2003, las cifras se refieren a los siguientes países: Brunei Darussalam, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur, Tailandia y Viet Nam. Para 2004 y 2005, se refieren a Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia.

China proviene de Hong Kong (RAE de China) en forma de triangulación. Es decir, aunque la mayor parte de la IED que los países de la ASEAN destinan a China se origine en Singapur (más de 2.000 millones de dólares al año), por sí solos constituyen una importante fuente de IED para China. En suma, China se ha convertido en uno de los grandes receptores de IED a nivel mundial, ya que ocupa el tercer lugar como receptor de este tipo de inversión después del Reino Unido y Estados Unidos.

Las empresas de capital extranjero que operan en China son importantes promotores del comercio exterior chino; en 2005, estas empresas exportaron 444.000 millones de dólares, equivalentes al 58% de las exportaciones totales, mientras que importaron 388.000 millones de dólares, también un 58% del total (Ministerio de Comercio de China (s/f)). Entre ellas se destacan las de origen asiático, a las que corresponde el 46% de las exportaciones totales (véase el cuadro II.6). En cambio, las de origen estadounidense o europeo representaron un 25% y un 18% de las exportaciones totales chinas a cargo de empresas extranjeras en 2005. Las ventas en el exterior a cargo de empresas de origen japonés instaladas en China superaron los 56.000 millones de dólares, seguidas por 19.000 millones de la

República de Corea y 11.000 millones de la provincia china de Taiwán. Las empresas originarias de los cinco países de la ASEAN (Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia) fueron responsables de 28.000 millones de dólares, equivalentes a un 13% del total exportado por China. La orientación de las empresas estadounidenses o europeas hacia la exportación parece relativamente reducida en comparación con la de sus competidoras asiáticas.

Al mismo tiempo, la presencia de las empresas de origen asiático es un factor determinante en la orientación importadora de China. Las empresas de los 10 países asiáticos seleccionados importaron 248.000 millones de dólares en 2005, equivalentes al 64% de las importaciones totales chinas (véase el cuadro II.6). La participación de las empresas estadounidenses y europeas es reducida, ya que representa solo el 7% y el 9% de las importaciones totales, respectivamente. Las empresas predominantes en las importaciones chinas son de origen japonés, coreano, taiwanés, malasio, filipino, tailandés y singapurense. Estas empresas importan gran cantidad de componentes e insumos desde sus casas matrices de sus países de origen, lo que reafirma la relevancia del alto nivel del comercio intraindustrial, tal como se ha mencionado.

Cuadro II.6
EXPORTACIONES E IMPORTACIONES CHINAS A CARGO DE EMPRESAS DE CAPITAL EXTRANJERO, 2005
(En miles de millones de dólares y porcentajes)

	Exportaciones		Importaciones	
	Monto	Participación	Monto	Participación
10 países asiáticos seleccionados	205,3	46,2	248,0	64,0
Hong Kong (RAE de China)	90,5	20,4	7,4	1,9
Japón	55,9	12,6	73,2	18,9
República de Corea	19,4	4,4	58,7	15,2
Singapur	11,3	2,5	11,4	2,9
Taiwán (provincia china de)	10,9	2,5	58,7	15,1
Malasia	6,9	1,6	14,7	3,8
Tailandia	3,9	0,9	9,1	2,3
Indonesia	3,2	0,7	3,7	1,0
Filipinas	2,9	0,6	11,0	2,9
Macao (región administrativa especial de China)	8,7	0,2	0,1	0,0
Unión Europea	78,8	17,7	36,4	9,4
Estados Unidos	109,2	24,6	25,9	6,7
Otros	51,0	11,5	77,2	20,0
Total	444,2	100,0	387,5	100,0

Fuente: Ministerio de Comercio de China (s/f), Invest in China [en línea] <http://www.fdi.gov>.

c) El caso de la República de Corea

Entre los destinos de la IED de la República de Corea en el exterior, China ocupa un espacio predominante, tanto en términos de números de proyectos como en el volumen de inversiones realizadas. Los datos oficiales del país indican que, hasta fines de 2006, China absorbió cerca de 16.000 proyectos equivalentes a un 48% del total y que las inversiones materializadas ascendieron a los 17.000 millones de dólares, esto es, un 24% del monto invertido a nivel global (véase el cuadro II.7). Debido a problemas con la información estadística sobre las empresas coreanas en China, se considera que estas cifras subestiman la gran magnitud de las operaciones que realizan las empresas coreanas en el país vecino (Okuda, 2006). El tamaño de la inversión coreana en China, por empresa, es relativamente pequeño, un buen indicador de la alta participación de pymes coreanas como inversionistas en China.

En los años noventa, la motivación principal para las grandes empresas coreanas era aprovechar el gran tamaño del mercado chino y el ahorro de costos de mano de obra que empezaron a subir en la República de Corea. En la presente década, las pymes acompañan a las grandes empresas en la búsqueda del potencial

que ofrece el mercado chino. El sector manufacturero es el mayor receptor de IED coreana, al que le sigue el de la construcción. Dada la presente capacidad ociosa que enfrenta la industria coreana, se sospecha que, tal como sucede en Japón, el auge de la IED hacia China estaría generando un “vaciado” industrial en el país de origen.

Las empresas presentes en China, tanto de origen coreano como japonés, muestran un patrón de compraventa bastante similar. Según las encuestas (Okuda, 2006), las compañías coreanas se abastecen cada vez más en los mercados locales chinos, donde encuentran casi la mitad de los insumos que necesitan. Como entre las fuentes de suministro presentes en el país hay empresas extranjeras de distintos orígenes, China está cada vez más preparada para ofrecer a las grandes ensambladoras de máquinas una variedad de insumos baratos, pero de calidad.

Por otra parte, las ventas de las empresas de origen coreano y japonés en China aumentaron considerablemente, ya que en 2003 un 56,3% se efectuaron dentro del país (Okuda, 2006). En cambio, disminuyeron tanto las reexportaciones hacia el país de origen como las destinadas a terceros países. Las empresas japonesas están más orientadas a las exportaciones que sus contrapartes coreanas en China.

Cuadro II.7
ACERVO DE IED DE LA REPÚBLICA DE COREA EN EL EXTERIOR, 1980–2006
(En miles de dólares y porcentajes)

País/Agrupación	Número de proyectos	Participación en el total	Valor IED materializada	Participación en el total
América del Norte	7 408	22,2	17 879 857	25,7
Europa	1 257	3,8	10 270 051	14,8
Asia	22 769	68,3	32 562 025	46,9
China	15 909	47,7	16 980 814	24,4
India	245	0,7	1 010 566	1,5
Japón	1 097	3,3	1 437 438	2,1
ASEAN (10)	3 920	11,8	8 506 784	12,2
Filipinas	827	2,5	816 403	1,2
Indonesia	859	2,6	2 392 445	3,4
Malasia	360	1,1	578 564	0,8
Singapur	237	0,7	1 467 553	2,1
Tailandia	422	1,3	815 184	1,2
Viet Nam	1 023	3,1	2 176 377	3,1
Taiwán (provincia china de)	159	0,5	255 175	0,4
Oceanía	884	2,7	1 459 868	2,1
América Latina y el Caribe	669	2,0	4 740 437	6,8
África	199	0,6	1 159 240	1,7
Oriente Medio	160	0,5	1 390 316	2,0
Total	33 346	100,0	69 461 794	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Export-Import Bank of Korea [en línea] <http://www.koreaxim.go.kr>.

d) El caso de la ASEAN

El comercio total entre los miembros de la ASEAN en 2005 –las importaciones y exportaciones combinadas de 305.000 millones de dólares– casi duplica el de sus socios comerciales más importantes, Estados Unidos (154.000 millones de dólares) y Japón (154.000 millones de dólares), que comparten el segundo lugar pues su comercio total con la ASEAN representa el 12,6% del total. No obstante, surge una asimetría, dado que Estados Unidos es efectivamente el segundo mercado de destino de las exportaciones de los países de ASEAN, pero el segundo proveedor de esta agrupación es Japón. Lo mismo se aplica para los demás socios comerciales, puesto que en tanto las exportaciones de la ASEAN hacia el mercado de la Unión Europea corresponden al tercer mercado más importante, en términos de importaciones, es China la que ocupa el tercer lugar como proveedor de los países de la ASEAN. Interesa también resaltar el predominio (y concentración) de los flujos comerciales de la ASEAN en los 10 socios comerciales principales, que responden por más del 82% del comercio total.

En el caso de la ASEAN, la cuarta principal fuente de IED (en términos de flujos) son los países de la propia agrupación, que se acercan incluso a los flujos japoneses. El acervo de la IED dirigida a la agrupación en 2001–2005 alcanzó los 118.000 millones de dólares, de los cuales un 27% provenía de la Unión Europea (25), un 14% de Estados Unidos y un 10% de Japón, esta última cifra superada por la IED proveniente de la propia región de la ASEAN, con un 11%. Aparte de estos países, la República de Corea, la provincia china de Taiwán y China representaron un 3,6%, un 1,4% y un 1,3%, respectivamente, del total invertido

durante el período. Cabe destacar que las Islas Caimán (6,2%), Bermuda (2,7%) y otros países no identificados de Centroamérica y América del Sur (2,9%) aparecen entre los 10 principales inversionistas extranjeros en la ASEAN. Además, Australia e India registran un volumen de IED apreciable durante este período, con un monto de 972 millones y 642 millones de dólares, respectivamente. Como se observa en el caso de la IED en China, la IED proveniente tanto de sus vecinos –entre los miembros de la ASEAN– como de Japón, China y República de Corea influye mucho en el financiamiento de proyectos empresariales (véase el sitio web de la ASEAN). Se estima que alrededor de una cuarta parte de la IED de la asociación proviene de la propia ASEAN+3.

Cabe señalar que Singapur y Malasia son los países más determinantes de los flujos de IED entre los miembros de la ASEAN y, en menor grado, Indonesia y Tailandia. Los dos primeros países representan alrededor del 50% del total de esta inversión entre los miembros de la ASEAN durante el período 1990–2003. Por sector, los equipos de comunicaciones (23%), los alimentos y bebidas (18%) y el papel y sus productos han sido los principales destinos de la IED entre los miembros de la asociación (Hiratsuka, 2006b). Son sectores en los cuales América Latina y el Caribe tiene cierto potencial de inversión en el mercado de la ASEAN; por ejemplo, Argentina, Brasil, Colombia y los países centroamericanos, en los alimentos y bebidas, en tanto que México y Costa Rica podrían establecer nexos entre el comercio y la inversión en los sectores electrónicos, mientras que Chile, Argentina y Brasil harían lo propio en el sector del papel y la celulosa.

3. China como plataforma de exportación asiática

Como se ha señalado, una característica importante del dinamismo comercial intraasiático como eje de la economía mundial es la irrupción de China como actor principal, en torno a la cual se articula un reordenamiento comercial de mayor envergadura en Asia. Como se indica en el cuadro II.8, para muchos países vecinos de Asia, China está convirtiéndose en una plataforma de exportación hacia los mercados estadounidense y europeo.

Por ejemplo, los países de la ASEAN+2 –excluida China– suministraron, en promedio, un 39% de las importaciones de China en 2003 y 2005. Si a ellas se agregan las transacciones de doble vía entre la provincia de Guyangdong y Hong Kong (RAE de China), para el procesamiento con incentivos tributarios, dado que las autoridades chinas las consideran importaciones chinas, el porcentaje alcanza al 46%. Con la República de Corea, Japón y la ASEAN, el intercambio de China

es deficitario, debido a que son los principales proveedores 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 superávits

comerciales en manufacturas con tecnología baja y alta. China mantiene una posición deficitaria en productos de tecnología media. Los países de la ASEAN tienen gran influencia como proveedores y compiten codo a codo con los demás ejes como Japón, la República de Corea y la provincia china de Taiwán.⁶

Cuadro II.8
CHINA: MATRIZ DE COMERCIO EXTERIOR Y APERTURA DEL DÉFICIT/SUPERÁVIT, SEGÚN GRADO DE INTENSIDAD TECNOLÓGICA DE LOS INTERCAMBIOS, PROMEDIO PARA EL PERÍODO 2003-2005
(En millones de dólares corrientes)

	Exportaciones totales	Importaciones totales	Balance comercial	Desglose de la balanza comercial según intensidad tecnológica					
				Productos primarios	Manufacturas			Otros	
					Basadas en recursos naturales	Tecnología baja	Tecnología media		Tecnología alta
ASEAN+3	143 037	251 755	-108 718	3 980	-8 895	16 992	-42 881	-77 571	-343
ASEAN	43 064	61 763	-18 699	-4 672	-3 772	5 811	1 104	-17 172	2
China ^a	-	39 637	-39 637	-14	-1 628	-3 984	-7 077	-26 870	-65
Japón	72 301	89 628	-17 326	5 131	529	15 167	-25 000	-13 047	-107
República de Corea	27 671	60 728	-33 056	3 535	-4 025	-3	-11 909	-20 482	-172
Estados Unidos	126 985	42 478	84 507	-4 888	420	46 645	13 556	28 711	63
Canadá	8 482	6 413	2 069	-1 448	-978	3 644	139	716	-4
Unión Europea (27 países)	111 103	66 475	44 628	1 408	56	29 592	-10 683	24 257	-2
América Latina y el Caribe (33 países)	17 596	21 061	-3 465	-11 046	-2 805	5 251	3 375	1 756	4
India	6 071	7 232	-1 161	-4 014	601	291	340	1 618	2
Australia + Nueva Zelandia	9 799	12 936	-3 137	-9 123	-2 417	3 949	1 264	1 958	-116
Otros	174 762	136 298	38 464	-572	-381	476	116	184	0
Mundo	597 836	544 647	53 188	-32 121	-2 037	43 291	6 555	22 191	586

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

^a Se refiere a las transacciones de doble vía entre la provincia de Guyangdong y Hong Kong (RAE de China).

D. Consideraciones finales

Los distintos procesos de negociación de acuerdos comerciales podrían incentivar aún más la integración económica y comercial de facto, que se ha promovido sin el apoyo de compromisos intergubernamentales en el ámbito del comercio. Los acuerdos comerciales serían un importante incentivo adicional para profundizar la integración de distintos sectores industriales, tales

como las maquinarias y las industrias automotriz, electrónica y farmacéutica. Asimismo, este proceso se vería favorecido de manera concreta con mayores progresos en el campo de la cooperación financiera y monetaria.

Los países de Asia oriental y sudoriental deben continuar sus negociaciones para la firma de acuerdos

⁶ China es deficitario con América Latina y el Caribe, dados los altos niveles de importaciones de productos primarios y de manufacturas basadas en recursos naturales.

comerciales e implementar los compromisos acordados. La existencia de barreras arancelarias y no arancelarias y el fenómeno “*noodle bowl*” constituyen obstáculos para la concreción de esta tarea, ya que aumentan los costos de transacción dentro y fuera de Asia (véase el capítulo V). Los complejos procesos de negociación de acuerdos deben estar acompañados por un apropiado abordaje de temas como la certificación sanitaria y fitosanitaria, la armonización y simplificación de las normas de origen y una mayor exigencia en materia de reglas de propiedad intelectual y procedimientos aduaneros, entre otros ámbitos.

Es preciso desplegar esfuerzos para que el proceso regional de integración productiva de facto en Asia incorpore a la región latinoamericana, lo que queda cada vez más en evidencia en algunos sectores productivos de tal región. Con un comercio intraindustrial más intenso entre ambas regiones, América Latina y el Caribe conquistaría nuevas rutas de acceso a los mercados asiáticos, a la vez que se propiciaría la incorporación de nuevas tecnologías y se mejorarían las habilidades de los trabajadores y las técnicas de gestión empresariales gracias a las actividades de producción y a la asistencia técnica correspondiente.

Bibliografía

- ADB (Banco Asiático de Desarrollo) (2007), *Asian Development Outlook*, Manila.
- Ando, Mitsuyo y Fukunari Kimura (2005), “Global supply chains in machinery trade and the sophisticated nature of production/distribution network in East Asia”, julio, inédito.
- Baldwin, Richard (2006), “Multilateralising regionalism: spaghetti bowls as building blocs on the path to global free trade”, *NBER, Working Paper*, N° 12545, Cambridge, Massachusetts, septiembre.
- Banco Mundial (2007), *East Asia & Pacific Update— 10 Years after the Crisis*, Washington, D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005–2006* (LC/G.2310–P), Santiago de Chile Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.67.
- Fujita, Masahisa y Nobuaki Hamaguchi (2006), “The coming of China—plus—one: the Japanese perspective of East Asian production networks”, *World-Bank-IPS research project on the rise of China and India*, febrero, inédito.
- Hiratsuka, Daisuke (2006b), “Outward FDI from ASEAN and intraregional FDI in ASEAN: trends and drivers”, documento presentado en el seminario anual de la ASEAN y la UNCTAD sobre temas clave relacionados con la IED: inversiones directas realizadas en el exterior desde Asia, Chiang Mai, abril.
- JETRO (Organización de Comercio Exterior de Japón) (2007), “Japan's trade with China sets eighth straight record in 2006”, *Nota de prensa*, 8 de marzo.
- (2006), *2006 JETRO White Paper on International Trade and Foreign Direct Investment (Summary). Japanese Corporate Activity in New Growth Markets and the Emerging East Asian Free Trade Zone*, Tokio.
- Kimura, Fukunari y Mitsuyo Ando (2004), “The economic analysis of international production / distribution networks in East Asia and Latin America: the implication of regional trade agreements”, documento presentado en la Conferencia de la Asociación de Economía y Comercio de América Latina y el Caribe y Asia y el Pacífico (LAEBA) y el Foro de comercio del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico (PECC), Viña del Mar, Consorcio del Centro de Estudios de la APEC (ASCC), 26 al 29 de mayo.
- Ministerio de Comercio de China (s/f), “Invest in China” [en línea] <http://www.fdi.gov>.
- Okuda, Satoru (2006), “Relaciones entre Corea y China en comercio e inversión: profundización de relaciones mutuas”, *Nuevo desarrollo en las relaciones económicas entre China y la ASEAN* [en japonés] Yasuo Onishi (ed.), Tokio, Institute of Developing Economies.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2006), *World Tariff Profiles 2006*, Ginebra.
- Rosales, Osvaldo y Mikio Kuwayama (2007), “América Latina y China e India: hacia una nueva alianza de comercio e inversión”, *serie Comercio internacional*, N° 81 (LC/L.2656–P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.6.

Capítulo III

El comercio de servicios en América Latina y el Caribe: análisis de su dinamismo reciente

Introducción

La importancia cada vez mayor de los servicios en la economía, el empleo y el comercio es una tendencia común en los países avanzados y en desarrollo. Los servicios son insumos esenciales en muchas actividades y desempeñan un papel fundamental para aumentar el crecimiento económico y la productividad, mediante el mejoramiento de la intermediación financiera, la infraestructura, el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), la educación, la salud y el aparato público. En la actualidad, los servicios representan alrededor de dos tercios del producto interno bruto (PIB) en los países ricos y cerca de la mitad en los países en desarrollo, si bien el tipo predominante de servicios difiere claramente en uno y otro caso. En términos de empleo, el sector de servicios absorbe el 70% de los trabajadores de los países desarrollados, pero solo un tercio de la mano de obra en las economías emergentes. América Latina y el Caribe se encuentra entre ambos grupos. Desde 1990, el comercio transfronterizo de servicios se triplicó y el acervo de inversión extranjera directa se cuadruplicó. Las economías emergentes expandieron sus exportaciones de servicios a un ritmo mayor que el de los países avanzados (UNCTAD, 2004, 2005).

Dentro de la gama de servicios, los servicios prestados a las empresas ocupan un lugar estratégico. Una parte creciente de este tipo de servicios hace uso intensivo de conocimiento (servicios de asesoría, vinculados a

tecnologías de la información, ingeniería e investigación y desarrollo) y se convierte en insumos estratégicos que aumentan la productividad y la competitividad de las empresas. Además, gracias a los avances en

materia de TIC, las empresas pueden subcontratar muchos servicios a los proveedores que ofrezcan la mejor relación entre precio/calidad en cualquier parte del mundo. Este proceso fue clave en el aumento explosivo del comercio de servicios prestados a las empresas y su internacionalización. En países en desarrollo como China, India y algunos núcleos de América Latina y el Caribe se ha observado una gran capacidad para captar una proporción considerable de este dinámico componente del comercio mundial.

En este capítulo se procura comparar el dinamismo del comercio de servicios (excepto transportes y viajes) en América Latina y el Caribe, China, Hong Kong (región administrativa especial de China), India y el grupo de países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), evaluar los principales factores determinantes de dicho comercio y proponer medidas para mejorar la inserción internacional en este sector. Con ese fin, se examina la dinámica de las exportaciones de servicios durante la última década. También se analiza la relativa diversificación de las exportaciones de servicios, contrastándola con el patrón de concentración en rubros más tradicionales (transporte y turismo). A continuación, se examina el heterogéneo desempeño de los países de la región en este ámbito, en particular los factores que han influido en el dinamismo de las exportaciones de servicios, el grado de avance de los tratados regionales y bilaterales de comercio e inversión, y las diferencias en cuanto al grado de regulación del sector. Por último, se formulan lineamientos de política destinados a mejorar el desempeño de la región en materia de exportación de servicios.

Se responderá a estas interrogantes en cuatro secciones. En la primera, se analiza el papel estratégico de los servicios y se presentan las principales tendencias del comercio mundial. En la segunda, se compara el desempeño de la región en el comercio de servicios con el de un grupo de países asiáticos, tanto a nivel mundial como en los principales mercados de Estados Unidos y la Unión Europea. También se comenta el éxito de algunas empresas transnacionales latinoamericanas en este nicho. En la tercera sección se analizan algunos factores determinantes del desempeño exportador, tomando en cuenta algunos aspectos como la regulación, el capital humano y los avances de los países en materia de tecnologías de la información y las comunicaciones. Por último, en la cuarta sección se analizan políticas que pueden mejorar la competitividad de la región en esta área, mediante esfuerzos para armonizar los marcos regulatorios entre países a través de acuerdos comerciales, mejorar la calidad de la mano de obra e incrementar la adopción de tecnologías de punta.

En este capítulo se consideran todos los servicios comercializados con excepción de las categorías transporte y viajes.¹ En el anexo se ofrece un listado de los sectores basado en las clasificaciones de la balanza de pagos y de la Organización Mundial del Comercio (OMC). No solo se analizarán los servicios de auditoría, informática, ingeniería y legales prestados a las empresas, sino también los de construcción, financieros, de seguros y comunicaciones. Los servicios de transporte y viajes se excluyeron por diversos motivos.² En el resto del texto, el término “servicios” equivale a la categoría de todos los servicios menos transportes y viajes.

¹ También se excluyeron las dos categorías menores siguientes: i) servicios personales, culturales y recreacionales, y ii) servicios gubernamentales.

² En primer lugar, los servicios de viajes y transporte se suelen prestar directamente a los consumidores, mientras que los demás servicios se venden sobre todo a las empresas. Debido a que varios factores determinantes de los servicios prestados a los consumidores son diferentes de los de los servicios prestados a las empresas, se decidió concentrar el análisis en una sola categoría. En segundo lugar, mientras que la literatura sobre los servicios de transporte y viajes es relativamente abundante, el comercio de los demás servicios, que cobró importancia en el último período, ha sido poco estudiado –sobre todo en América Latina y el Caribe– y merece mayor atención.

A. Papel estratégico de los servicios

1. Argumentos teóricos

Una característica común de la mayoría de los servicios es el trabajo conjunto del proveedor y la empresa con el objetivo general de aumentar la productividad y la competitividad de esta última. Estos incluyen servicios basados en el uso intensivo de conocimiento –asesoría, auditoría, informática, ingeniería, investigación y desarrollo, entre otros– y basados en el uso intensivo de mano de obra poco calificada, como la empleada en los servicios de limpieza y seguridad. Como insumos de la producción, los servicios son clave para el incremento de la competitividad y la productividad en un mundo cada vez más globalizado.

El sector de los servicios es uno de los que más ha crecido en las economías avanzadas y en el comercio, sobre todo por dos fenómenos (Kox y Rubalcaba, 2007).³ El primero es la obligación de reducir los costos de las empresas mediante la delegación de actividades accesorias a terceros. La subcontratación de dichas actividades con proveedores de ese tipo de servicios permite a la empresa concentrar sus recursos en el negocio principal (*core business*). Asimismo, el aumento de la oferta de servicios permite una mayor especialización de esas empresas. Este fenómeno, a su vez, refleja un “simple” desplazamiento del servicio de un sector a otro sin que cambie su naturaleza. El segundo consiste en la capacidad de los proveedores de vender a otras empresas servicios diferentes –de mejor calidad o más especializados– de los que dichas empresas producían para sí mismas, incluidos nuevos servicios. En consecuencia, la subcontratación permite el acceso a insumos de mejor calidad que los que la empresa podría producir. Estos servicios adquieren de ese modo un carácter estratégico, pues derivan en el desarrollo de los demás sectores –tanto industriales como terciarios– y en la atracción de inversiones extranjeras. Varios estudios sobre la Unión Europea

sugieren que el segundo fenómeno es más importante que el primero para explicar la expansión masiva de este sector.

Otra característica productiva de los servicios, sobre todo aquellos con uso intensivo de conocimiento, es que son elementos fundamentales de la innovación en otros sectores y de los sistemas nacionales de innovación (Kox, 2002; Miroudot, 2006). Esto se da a través de tres canales. En primer lugar, las empresas de informática e ingeniería suelen desarrollar innovaciones tecnológicas. En segundo término, las empresas de servicios ofrecen a sus clientes innovaciones de carácter gerencial o empresarial, que pueden no ser estrictamente tecnológicas. Por último, la interacción de las empresas que han recibido técnicas innovadoras con otras contribuye a la difusión de las mejores prácticas.

La internacionalización de los servicios es cada vez más importante por razones de demanda y oferta. Respecto de la demanda, cada vez más empresas subcontratan o compran sus servicios a otros países motivadas por las ventajas competitivas. Esta tendencia, junto con el traslado de algunos servicios internos de una empresa al exterior, se conoce como *offshoring* o *near-shoring* (cuando se trata de un país cercano). Entre otras cosas, las empresas requieren dichos servicios para mejorar la calidad de sus productos y procesos, vender sus productos en el exterior y coordinar las actividades (existencias) de sus sucursales en distintos países. Esta tendencia, que es un elemento fundamental de la globalización de las economías, tiene sus orígenes en los adelantos en el campo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, las fuertes presiones competitivas para reducir costos y mejorar la productividad y los avances en la liberalización de comercio de dichos servicios. Los adelantos tecnológicos han reducido los costos del

³ Estos servicios representan la mitad del crecimiento del empleo en la Unión Europea desde 1995.

transporte y de la difusión de la información y las ideas. Por consiguiente, las empresas transformaron sus procesos y estructuras productivas. Las TIC han permitido la digitalización de muchos aspectos de la producción y han facilitado la prestación de servicios a larga distancia. De ese modo, los servicios son cada vez más transables y la posibilidad de subcontratarlos o comprarlos en el extranjero es enorme. A fines de los años ochenta e inicio de los años noventa, los servicios se trasladaron al cliente (especialmente las operaciones de la unidad de gestión interna, *back office*), pero más adelante la gama de servicios se expandió a las prestaciones profesionales, el desarrollo de software, los servicios financieros y otras actividades con uso intensivo de capital humano (Mashayekhi, 2005). El *offshoring* introdujo una nueva forma de organización empresarial llamada “organización extendida”, en la que la empresa matriz controla estrictamente los servicios trasladados al exterior. La tecnología de información permite el intercambio de información en tiempo real (Aron y Singh, 2005).

Otro fenómeno que ha cobrado importancia en los últimos años son los servicios de contratación interna (*insourcing*), que suponen la inserción de los subcontratistas en las empresas contratantes y se distinguen de la subcontratación porque la empresa subcontratada entra en el funcionamiento de la empresa contratante para rediseñar los procesos productivos y

logísticos. United Parcel Service (UPS), una de las principales empresas mundiales en este rubro, ha desarrollado sistemas para gestionar la cadena completa de suministro de muchas empresas contratantes (Friedman, 2005).

Los servicios también se internacionalizaron desde el punto de vista de la oferta. En otras palabras, las empresas que los ofrecen operan cada vez en más lugares del mundo. La diferenciación del producto por lugar de venta y la orientación de servicios al cliente son clave para el éxito de la globalización de los servicios. Esto es posible mediante el intercambio de conocimientos personales o por medio de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Existen tres tipos de internacionalización (Toivonen, 2004): i) el “modelo evolutivo”, en que al inicio las empresas aumentan su participación en el mercado local para luego exportar sus servicios, en muchos casos siguiendo a sus clientes nacionales; ii) el “modelo multinacional incipiente”, en que las empresas desde el inicio ofrecen sus productos a clientes en distintos países con el uso intensivo de TIC; iii) el modelo “local–global”, en que las empresas operan sobre todo en el mercado local pero prestan servicios a sucursales de clientes extranjeros o empresas nacionales que operan en muchos países. Con frecuencia las empresas de esta categoría participan en redes internacionales formadas por compañías similares en otros países.

2. Tendencias

El comercio mundial de “otros servicios” (total de servicios menos el transporte y los viajes) crece más rápido que el de los bienes, pero es difícil medir exactamente su volumen, debido a que no se dispone de estadísticas completas en la mayoría de los países. Los únicos datos disponibles son estimaciones del comercio transfronterizo basadas en las balanzas de pagos. En este caso, el servicio cruza la frontera del país sin que el proveedor o consumidor se trasladen, como ocurre con las llamadas telefónicas internacionales y la telemedicina. Sin embargo, muchas veces no se registran las operaciones en las que el proveedor o el cliente se desplazan para prestar o recibir el servicio. En otras palabras, muchos servicios requieren la

proximidad física de ambas partes y es imprescindible que uno de los dos cruce la frontera (véanse el recuadro III.1 y el gráfico A.1).

La información disponible revela que, debido a las razones explicadas anteriormente, el comercio transfronterizo mundial de “otros servicios” se expandió más rápido que el de los demás servicios y bienes en las últimas dos décadas (véase el gráfico III.2). De hecho, su participación en el comercio mundial de bienes y servicios aumentó tres puntos porcentuales a 9,0% en 2006. Entre 1985 y 1995 las exportaciones de dichos servicios por los países en desarrollo aumentaron más rápido que las de los países avanzados, aunque sorprende que durante la década siguiente esta dinámica

se invirtiera. Los países en desarrollo perdieron dos puntos porcentuales de su participación en el comercio mundial entre 1995 y 2005.

La estructura del comercio mundial de servicios cambió notablemente en el período 1995–2005, en favor de los servicios de computación e informáticos y de los servicios financieros (véase el gráfico III.2). Los

datos disponibles con respecto a las siete categorías principales muestran que los “otros servicios” representan la mitad del comercio mundial de dichos servicios. En la categoría “otros servicios” se destacan los relacionados con el comercio (compraventa), los jurídicos y las actividades de investigación y desarrollo.⁴

Recuadro III.1

FUENTES DE DATOS DEL COMERCIO INTERNACIONAL DE SERVICIOS

Los servicios se diferencian de los bienes principalmente por el carácter inmediato de la relación formada entre el proveedor y el consumidor. Muchos servicios no son “transportables” y no pueden exportarse como los bienes, de modo que el consumidor se debe desplazar hacia el proveedor o este hacia el consumidor. Para tener en cuenta este tipo de comercio, el *Manual del comercio internacional de servicios* agrega a la definición de comercio internacional de servicios el valor de los servicios prestados mediante filiales extranjeras establecidas en el exterior.^a También se incluyen los servicios prestados por personas situadas en el extranjero, ya sea como proveedores de servicios o como empleados de proveedores. Gran parte de este tipo de comercio de servicios se registra en la balanza de pagos, pero el resto requiere información adicional puesto que incluiría transacciones entre residentes. Es así como en dicho manual se definen cuatro modos de suministro de servicios:

Modo 1, suministro transfronterizo: tiene lugar cuando el consumidor y el proveedor permanecen en el territorio de sus países mientras que el servicio cruza la frontera. La prestación del servicio puede realizarse por teléfono, fax, Internet, televisión, correo o mensajería, entre otros. Es similar al concepto tradicional del comercio de mercancías. Los servicios de transporte de carga, los cursos por correspondencia y el telediagnóstico son algunos ejemplos de este tipo de comercio de servicios.

Modo 2, consumo en el extranjero: tiene lugar cuando un consumidor se

traslada fuera del territorio de su país y consume servicios en otro, como en el caso del turismo fuera del territorio.

Modo 3, presencia comercial: se asegura el contacto estrecho con el consumidor en su territorio en diversas etapas de la producción, entrega y posventa. Los servicios médicos prestados por un hospital de propiedad extranjera, los cursos seguidos en una escuela de propiedad extranjera y los servicios prestados por una sucursal o filial de un banco extranjero instalada en el país, son algunos ejemplos.

Modo 4, presencia de personas físicas: se manifiesta cuando una persona se traslada al territorio del consumidor para prestar un servicio en nombre propio o de su empleador. Este tipo de suministro contempla dos esferas: el comercio de servicios en el sentido del *Manual de balanza de pagos* (por ejemplo, los servicios de auditoría financiera prestados por un auditor enviado por una empresa extranjera o los servicios recreativos de un profesional que se encuentra temporalmente en el país anfitrión) y su empleo, entendiendo la presencia física de personas en el país consumidor como algo “no permanente”. El empleo a corto plazo de médicos o docentes extranjeros, el traslado de personal dentro de las empresas, la presencia de personal extranjero en filiales en el extranjero o el empleo de trabajadores de la construcción y del servicio doméstico son algunos ejemplos.

En este capítulo se utilizan los datos registrados en la balanza de pagos de acuerdo con la clasificación ampliada de servicios. Las principales

categorías de servicios son las siguientes: transporte, viajes, servicios de comunicaciones, servicios de construcción, servicios de seguros, servicios financieros, servicios de informática y de información, regalías y derechos de licencia, otros servicios empresariales, servicios personales culturales y recreativos y servicios del gobierno. En los últimos años, se han observado avances en la desagregación de los registros de comercio de servicios de los países de la región, según los lineamientos de la quinta edición del *Manual de balanza de pagos*. Estos datos cubren el comercio en las modalidades 1, 2 y parcialmente el comercio que supone el movimiento temporal de personas (modo 4).

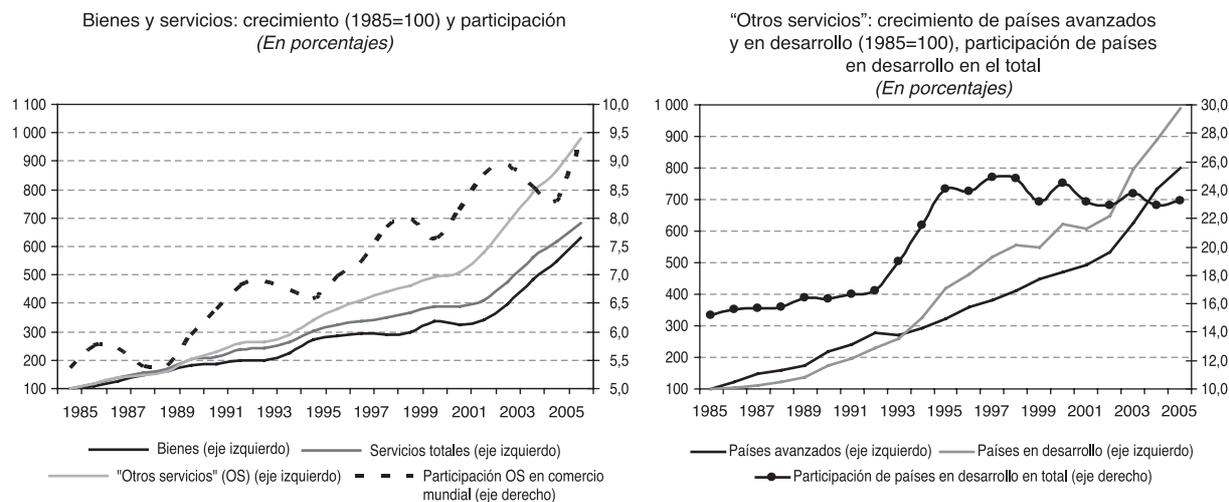
No obstante, se deberán continuar los esfuerzos para recoger datos relativos al comercio de servicios mediante la presencia comercial. En este trabajo se hace referencia a otras fuentes de información que incluyen datos nacionales, de la Organización Mundial del Comercio y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y revelan aspectos sobre los socios de los países industrializados en el comercio internacional de servicios. De esta forma se podría evaluar la participación de América Latina y el Caribe en el comercio de dichos países. También se utilizan la base *Investment Map* del Centro de Comercio Internacional y otras fuentes relativas a la inversión extranjera directa para estudiar el comercio internacional de servicios según la presencia comercial.

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

^a La definición amplia del comercio internacional de servicios se ajusta al Sistema de Cuentas Nacionales de 1993 (SNA) y a la quinta edición del *Manual de balanza de pagos* del Fondo Monetario Internacional. Sus aspectos conceptuales y metodológicos se explicitan en Naciones Unidas (2002).

⁴ Solo en los últimos años se ha divulgado la desagregación de los “otros servicios” en la mayoría de los países avanzados, que representan dos tercios de las exportaciones del conjunto de los países de la OCDE.

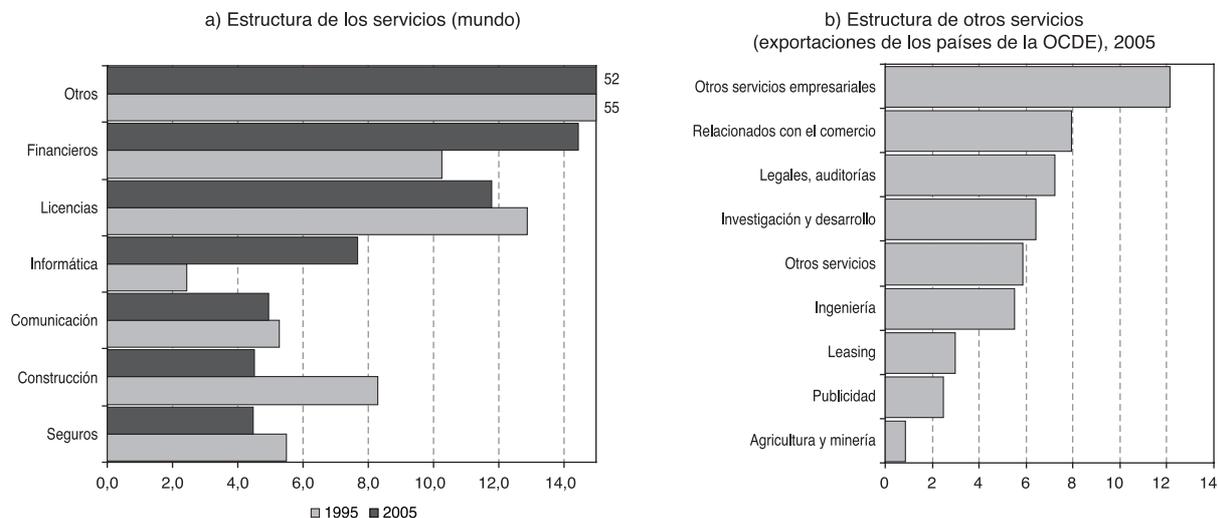
Gráfico III.1
EXPORTACIONES MUNDIALES DE BIENES Y SERVICIOS, 1985–2006



Fuente: Banco Mundial, *World Development Indicators* y Fondo Monetario Internacional (FMI), "Balance of Payments Statistics (BOP) database" [en línea] <http://www.imfstatistics.org/bop/>.

Nota: "Otros servicios" corresponde a todos los servicios menos el transporte y los viajes.

Gráfico III.2
ESTRUCTURA DEL COMERCIO DE SERVICIOS MUNDIALES, 1995–2005



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), "Balance of Payments Statistics (BOP) database" [en línea] <http://www.imfstatistics.org/bop/>; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *OECD Statistics on International Trade in Services, Detailed Tables by Service Category*.

Nota: Se excluyeron los servicios de transporte, viajes, personales y de gobierno.

Las exportaciones de servicios de los países en desarrollo representan el 23% del comercio en ese sector. Las tres cuartas partes de ese porcentaje corresponden a un reducido grupo de 15 países. Los países en desarrollo asiáticos han aumentado

considerablemente su participación en el comercio mundial, al pasar de alrededor del 9% en 1995 a cerca del 17% en 2005. América Latina y el Caribe exportan solo el 1,8% de los servicios mundiales.

B. El dinamismo exportador: América Latina y el Caribe en comparación con Asia

1. Crecimiento de las exportaciones

La tasa de crecimiento de las exportaciones de servicios de América Latina y el Caribe entre 1985 y 2005 fue inferior a las tasas registradas en Asia y a nivel mundial. En esas dos décadas dichas exportaciones se multiplicaron por 4,5 en América Latina y el Caribe, 6,2 en el mundo, 8 en los países de la ASEAN y Hong Kong (RAE de China), 14 en India y 24 en China. En consecuencia, mientras que la participación de América Latina y el Caribe en el comercio mundial de servicios se redujo, la de Asia aumentó. La tasa de crecimiento de la categoría “otros servicios” fue más alta que la de los transportes y los viajes en las dos regiones y a nivel mundial. Los diferenciales en las tasas de crecimiento produjeron un cambio profundo en la proporción del comercio correspondiente a las tres categorías. Las transacciones relativas a los “otros servicios”, en cuyo análisis se centra este capítulo, aumentaron en forma considerable a nivel mundial. Aunque el volumen de este tipo de servicios también aumentó en América Latina y el Caribe, sobre todo entre 1985 y 1995, se mantuvo muy por debajo de los niveles registrados en Asia y el mundo.

Este menor dinamismo latinoamericano entre 1985 y 2005 esconde una gran heterogeneidad intrarregional (Camino, 2003 y 2005; Ventura-Días y otros, 2003). Los países con mayor tasa de crecimiento de los servicios en general fueron Guatemala, Chile y Costa Rica, mientras que las tasas más bajas corresponden a la República Bolivariana de Venezuela,

Colombia y Ecuador. La mayor expansión de los servicios de transporte se observó en Panamá y Chile. Este último país se convirtió en el mayor exportador de dichos servicios de la región. Guatemala, Brasil y Cuba son los países donde más crecieron los servicios de turismo, con tasas superiores al 20% anual. Por último, Brasil, Argentina, Honduras y Costa Rica registraron las mayores tasas de crecimiento de la categoría “otros servicios”, mientras que la mayor proporción de dichos servicios en las exportaciones en 2005 se observó en Paraguay, Brasil y Argentina (véase el cuadro III.1).

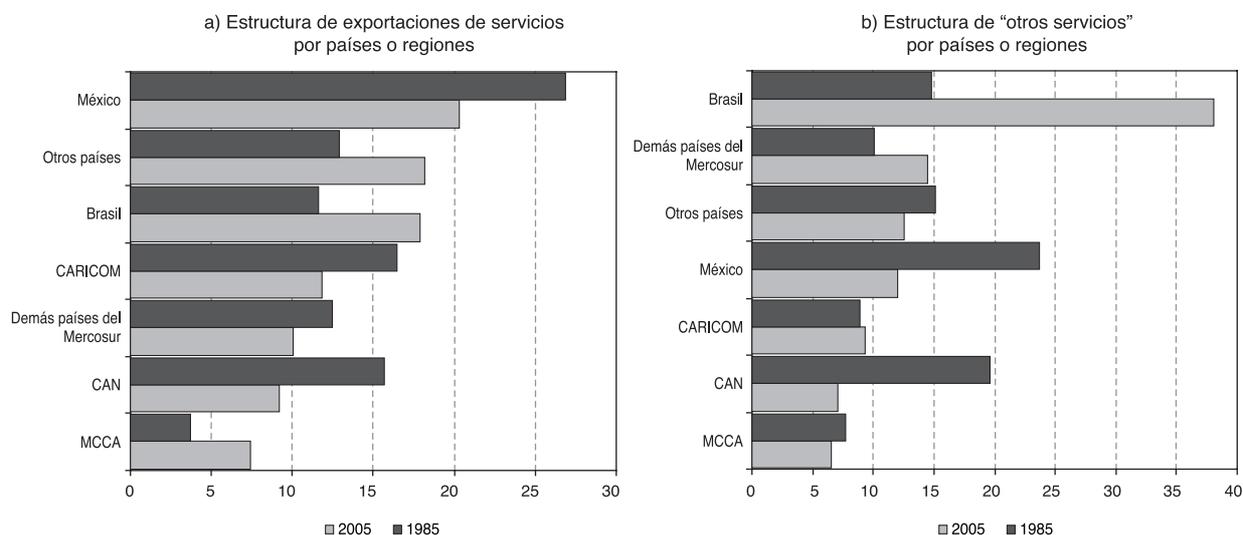
La heterogeneidad intrarregional cambió en gran medida la participación de los países y las subregiones en el comercio de servicios entre 1985 y 2005. Aunque México sigue siendo el mayor exportador de la región, su cuota se redujo siete puntos porcentuales en el período analizado. La Comunidad del Caribe (CARICOM) y la Comunidad Andina (CAN) también perdieron terreno. Por el contrario, las exportaciones de servicios de los “otros países” (particularmente Chile) y Brasil aumentaron considerablemente. En el caso de Brasil, este buen desempeño se explica sobre todo por su dinamismo en la subcategoría “otros servicios”, en la que su participación aumentó del 15% al 38%. La CAN y México fueron los grandes perdedores en ese rubro. Este último logró mantener su posición solamente por su buen desempeño en el sector de servicios turísticos.

Cuadro III.1
EXPORTACIONES DE SERVICIOS, 1985–2005: NIVEL, COMPOSICIÓN Y TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL

	1985			2005			Crecimiento anual promedio					
	En millones de dólares	Composición (en porcentajes)			En millones de dólares	Composición (en porcentajes)			Total	Transportes	Viajes	Otros
		Transportes	Viajes	Otros		Transportes	Viajes	Otros				
América Latina y el Caribe												
Total	16 514	33	49	19	74 152	22	52	26	7	5	8	9
Comunidad Andina	2 594	39	37	24	6 834	29	52	19	5	3	7	4
Bolivia	87	42	36	22	437	30	49	21	8	7	10	8
Colombia	863	43	25	31	2 388	31	48	22	5	3	9	3
Ecuador	321	39	42	18	940	36	50	14	6	5	6	4
Perú	615	37	32	31	1 926	22	60	18	6	3	9	3
Venezuela (Rep. Bol. de)	709	34	55	11	1 144	32	50	17	2	2	2	5
Mercado Común Centroamericano	613	27	33	40	5 512	15	64	21	12	8	15	8
Costa Rica	257	21	47	31	2 393	11	65	24	12	8	14	10
El Salvador	175	29	21	50	1 070	33	46	21	9	10	14	5
Guatemala	56	14	22	64	1 100	8	74	18	16	13	23	9
Honduras	88	48	27	24	687	11	66	24	11	3	16	11
Nicaragua	37	26	28	46	261	12	77	12	10	6	16	3
Mercosur	3 988	59	22	20	20 708	22	32	46	9	3	11	13
Argentina	1 524	56	32	12	5 626	22	44	34	7	2	9	12
Brasil	1 928	73	3	24	13 258	21	27	52	10	4	22	14
Paraguay	177	3	57	40	607	15	12	73	6	16	-2	10
Uruguay	360	21	62	17	1 217	34	45	22	6	9	5	8
México	4 456	13	70	17	15 035	10	75	14	6	5	7	6
CARICOM	2 727	13	76	10	8 748	12	69	19	6	5	5	9
Otros países	2 137	44	36	22	17 315	42	40	17	9	9	10	8
Chile	638	42	18	40	6 528	58	18	24	12	14	12	9
Cuba					4 245		45				20	
Panamá	960	67	21	13	2 905	57	25	19	6	5	7	8
República Dominicana	538	6	76	18	3 637	3	92	5	10	7	11	4
Asia (países seleccionados)												
China	2 854	45	33	22	67 983	20	40	39	17	13	18	21
Hong Kong (RAE de China)	7 420	42	25	33	58 638	31	16	52	11	9	9	13
India	3 201	16	26	59	45 803	11	13	76	14	12	10	16
ASEAN	11 427	23	39	38	92 081	32	34	42	11	13	10	12
Mundo	400	33	30	37	2 420	23	28	48	10	8	9	11

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), "Balance of Payments Statistics (BOP) database" [en línea] <http://www.imfstatistics.org/bop/>.

Gráfico III.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN POR PAÍS O SUBREGIÓN EN LAS EXPORTACIONES DE SERVICIOS, 1985-2005
 (En porcentajes)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), "Balance of Payments Statistics (BOP) database" [en línea] <http://www.imfstatistics.org/bop/>.

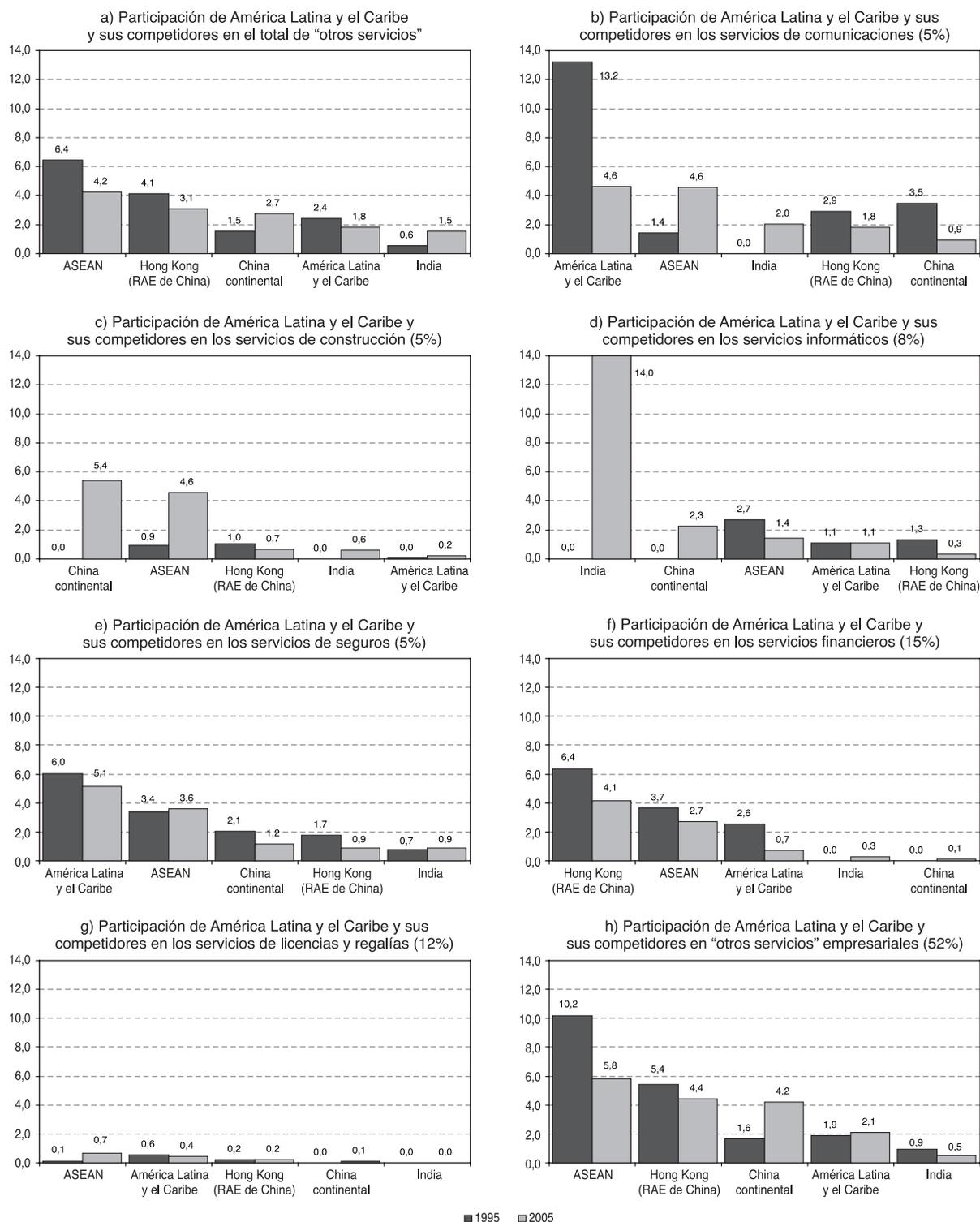
Nota: Los otros países son: Chile, Panamá y República Dominicana; "otros servicios" corresponde a todos los servicios menos el transporte y los viajes.

2. Participación en el comercio mundial de los "otros servicios"

En el resto del capítulo se analizan solo las categorías "otros servicios" o simplemente "servicios", que incluyen todos los servicios con excepción del transporte y los viajes. El crecimiento de las exportaciones de servicios en América Latina y el Caribe fue inferior al promedio mundial, de modo que su participación en este sector se redujo del 2,1% al 1,8% entre 1995 y 2005. En Asia se observó una tendencia mixta: mientras que la cuota de los países de la ASEAN y Hong Kong (RAE de China) disminuyó, el dinamismo de China e India se tradujo en un incremento (véase el gráfico III.4). Este resultado general esconde una gran heterogeneidad entre los subsectores. Pese a que la participación de

América Latina y el Caribe disminuyó drásticamente en los mercados de comunicaciones y de seguros, se mantuvo por encima de la de los asiáticos. La única categoría en la que se registró un aumento fue la de otros servicios empresariales (véase el anexo). Se destaca el caso de India, cuya participación en el mercado mundial de servicios informáticos llegó al 14% en 2005 y explica en gran medida su mejor posición en el comercio total de "otros servicios". Los países de la ASEAN perdieron mercado a nivel mundial, aunque mejoraron su participación en los sectores de las comunicaciones y la construcción.

Gráfico III.4
PARTICIPACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y SUS COMPETIDORES ASIÁTICOS EN EL COMERCIO MUNDIAL DE "OTROS SERVICIOS", 1995-2005
(En porcentajes)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), "Balance of Payments Statistics (BOP) database" [en línea] <http://www.imfstatistics.org/bop/>.

Nota: Los porcentajes entre paréntesis indican la participación de cada categoría en el comercio total de "otros servicios" en 2005; "otros servicios" corresponde a todos los servicios menos el transporte y los viajes.

América Latina y el Caribe lograron mantener su modesta participación en el mercado mundial de servicios informáticos, la categoría con mayor crecimiento en la última década (véase el recuadro III.2). Cabe mencionar el volumen relativamente

grande de exportaciones de Brasil, Argentina y México. Sin embargo, cuando se evalúa el desempeño comercial como porcentaje de las ventas totales se destaca sobre todo el caso de Uruguay, seguido por Argentina.

Recuadro III.2
EXPORTACIONES LATINOAMERICANAS DE SERVICIOS DE SOFTWARE

El comercio de servicios de software, que es un componente importante del conjunto de los servicios informáticos y de información, es una de las categorías de servicios más dinámicas. Aunque se trata de un incremento ligero en comparación con el de India, la participación de América Latina y el

Caribe en las ventas mundiales de software aumentó del 1,9% al 2,7% entre 2001 y 2005 y podría alcanzar el 5% en unos pocos años. Uruguay, Chile y Brasil producen la mayor cantidad de dichos servicios en términos relativos (como porcentaje del PIB), pero son Uruguay y

Argentina los países con mayor proporción de exportaciones con respecto a las ventas (véase el cuadro). Sin duda que ello se relaciona con el hecho que estos dos países y Costa Rica presentan también los mejores resultados de la región en términos de capital humano.

VENTAS Y EXPORTACIONES DE SERVICIOS DE SOFTWARE, 2004

	Ventas (en millones de dólares)	Exportaciones (en millones de dólares)	Ventas / PIB	Exportaciones/ Ventas
Argentina	1 173	192	0,77	16,3
Brasil	8 213	314	1,36	3,8
Chile	1 385	69	1,46	5,0
Colombia	340 ^a	10 ^b	0,35	3,0
Ecuador	90	11	0,28	11,9
México	2 871	125	0,42	4,4
Uruguay	226	89	1,70	39,3
Total	14 298	809	0,85	5,7

Fuente: Bastos Tigre y Silveira Marques (2007).

^a No incluye empresas de servicios locales. Estimado sobre la base de ventas de 561 empresas: 542 fabricantes de software locales (ventas por 150 millones de dólares) y 19 multinacionales (ventas por 190 millones de dólares).

^b Exportaciones de 542 fabricantes de software locales.

Más de la mitad de las ventas y exportaciones de la región corresponden a las filiales latinoamericanas de apenas nueve multinacionales extrarregionales. Se pueden distinguir tres grupos de empresas, de acuerdo con el tipo de estrategia que utilizan. En primer lugar están los proveedores de servicios –sobre todo de externalización– a otras multinacionales que tienen actividades en la región. Las principales son EDS y Accenture de Estados Unidos y Tata Consultancy Services de India. En segundo lugar se encuentran los proveedores de equipos, software y servicios,

como por ejemplo las actividades relacionadas con la externalización de procesos empresariales (*business process outsourcing*) (IBM, Unisys y HP). Este segmento es sin duda el más importante en términos de ventas y empleo en la región. El tercer grupo de empresas otorga licencias en el área de gestión empresarial integrada entre otras (Microsoft, Oracle y SAP).

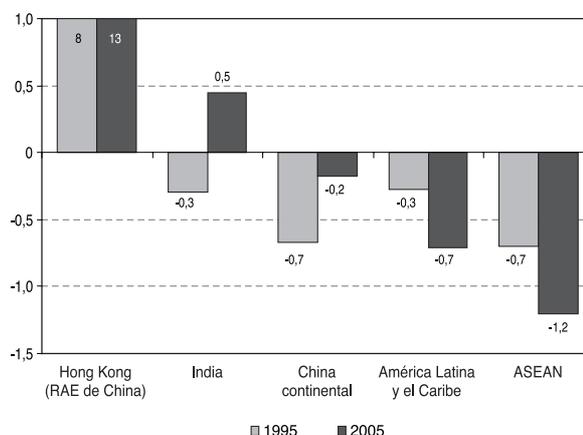
Cabe destacar que en los últimos años varios productores de equipos informáticos en la región se han transformado con éxito en proveedores de servicios de software, como en el caso de IBM en Argentina. En 2001,

se decidió invertir 50 millones de dólares para transformar una fábrica de impresoras en el “campus tecnológico” mejor equipado de América Latina. Este cambio convirtió a IBM Argentina en uno de los centros de prestación de servicios de alto valor más destacados, que compite palmo a palmo con los centros ubicados en Brasil, China e India. En función de distintos servicios la empresa contrató a más de 500 profesionales por año desde 2002. En la actualidad, la filial cuenta con un plantel de 5.300 personas y continúa expandiéndose.

Fuente: P. Bastos Tigre y F. Silveira Marques, “A indústria de software e serviços na América Latina: uma visão de conjunto”, documento preparado para el Proyecto @LIS, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2007, inédito y G. Anlló, G. Lugones y F. Peirano, “La innovación en la Argentina post-devaluación, antecedentes previos y tendencias a futuro”, Buenos Aires, Oficina de la CEPAL en Buenos Aires, 2007, inédito.

Las importaciones de servicios en América Latina y el Caribe crecieron a tasas superiores que las exportaciones en el período 1995–2005 y en consecuencia el déficit en la balanza de servicios aumentó. Aunque se observa una tendencia similar en los países de la ASEAN, en los otros tres países asiáticos se observó un comportamiento inverso (véase el gráfico III.5).

Gráfico III.5
SALDO COMERCIAL DE LOS “OTROS SERVICIOS” COMO PORCENTAJE DEL PIB, 1995–2005



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), “Balance of Payments Statistics (BOP) database” [en línea] <http://www.imfstatistics.org/bop/>.

Nota: “Otros servicios” corresponde a todos los servicios menos el transporte y los viajes.

3. Participación en las importaciones de Estados Unidos y la Unión Europea

Otra manera de comparar el dinamismo de las exportaciones en ambas regiones es mediante su participación en las importaciones de servicios de Estados Unidos y la Unión Europea. Estos dos mercados representan casi el 60% de las importaciones mundiales de servicios y se dispone de estadísticas más detalladas por categoría y socios comerciales.

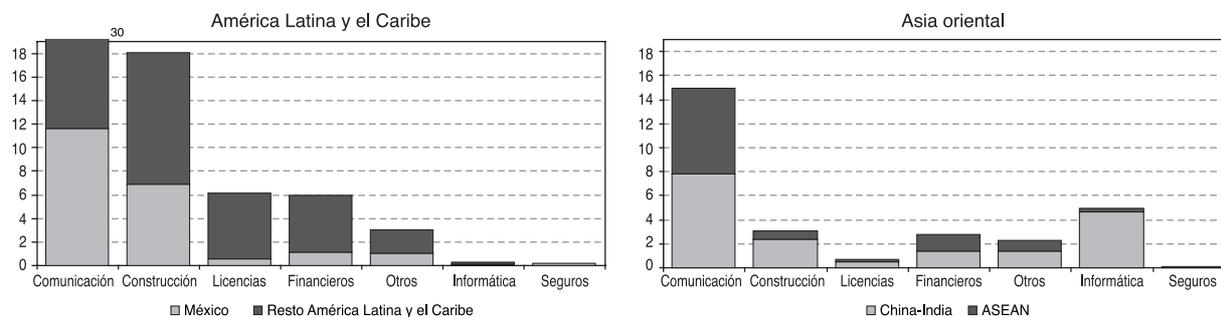
En el caso de Estados Unidos, la proporción de servicios importados de los países latinoamericanos y asiáticos seleccionados era en ambos casos cercana al

3% en 2005, pero con grandes diferencias entre las subcategorías y en términos de la dinámica (Oficina de Análisis Económicos, 2007).⁵ Mientras que la región de América Latina y el Caribe se destaca en los servicios de comunicación y construcción y, en menor medida, en los servicios financieros, la participación de los países asiáticos es relativamente elevada en el sector de servicios informáticos (véase el gráfico III.6). México es por lejos el mayor exportador latinoamericano, seguido por Brasil y el Caribe.

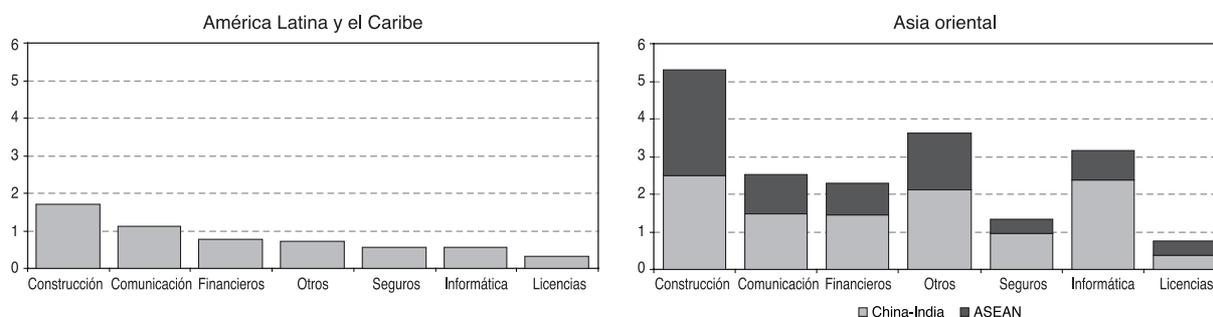
⁵ Los datos de comercio bilateral de servicios de la Oficina de Análisis Económicos están subestimados porque excluyen las corrientes comerciales entre las sedes de empresas estadounidenses y sus sucursales en el exterior y entre las filiales estadounidenses y sus sedes extranjeras.

Gráfico III.6
**PARTICIPACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y ASIA ORIENTAL EN LAS IMPORTACIONES DE
 “OTROS SERVICIOS” DE ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA, 2005**

a) Importaciones de los Estados Unidos



b) Importaciones de la Unión Europea (25 miembros)



Fuente: Oficina de Análisis Económicos de Estados Unidos y Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT).

Nota: “Otros servicios” corresponde a todos los servicios menos el transporte y los viajes.

Entre 1995 y 2005 las exportaciones de India y China a Estados Unidos crecieron más rápidamente que las de América Latina, con excepción del Caribe, y los países de la ASEAN. Este resultado sorprende por la proximidad de América Latina al mercado estadounidense, mientras que el buen desempeño del Caribe se debe en parte a los centros financieros *offshore*. En el período analizado, las importaciones estadounidenses desde India se multiplicaron 24 veces, mientras que las de América Latina y el Caribe apenas se duplicaron (Engman, 2006). En 2005, las exportaciones de India equivalían a más de la mitad de las exportaciones de América Latina y el Caribe. En efecto, la región –en particular México– ha perdido participación en las importaciones estadounidenses de servicios, pero al incluir las categorías transporte y turismo, las exportaciones latinoamericanas siguen siendo siete veces superiores a las de China e India combinadas.

Un estudio del Banco Mundial (Freund, 2006) muestra que India efectivamente ha desplazado a la región en el comercio de cuatro tipos de servicios: investigación y desarrollo, servicios jurídicos, ingeniería industrial y otros. Este fenómeno no se observa con respecto a las otras categorías.⁶

La proporción de importaciones de la Unión Europea procedentes de América Latina y el Caribe en 2005 es mucho más baja que la del subgrupo de países asiáticos. Las únicas categorías en que dicho porcentaje supera el 1% son los servicios de construcción y comunicaciones, mientras que la participación del grupo de los países asiáticos seleccionados supera esa cifra en casi todos los casos. Cabe señalar que las cuotas correspondientes a China e India son mayores que las de los países de la ASEAN. La Unión Europea no dispone de datos bilaterales temporales detallados que permitan estudiar eventuales cambios en el desempeño de ambas regiones.

⁶ Otro hallazgo interesante de este estudio es que las exportaciones de servicios de bases de datos y otros servicios de información de Estados Unidos se están desplazando de la región hacia India. Esto podría ser preocupante vista la gran intensidad del comercio intrasectorial en este rubro. La industria informática india requiere insumos de Estados Unidos (Freund, 2006).

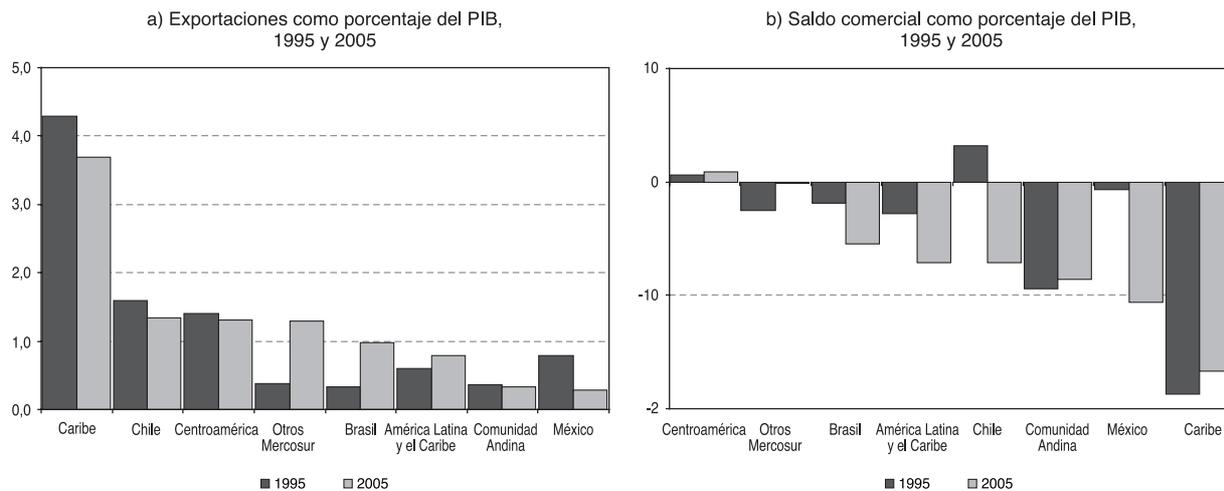
4. Heterogeneidad en la región

Detrás del promedio regional existe una gran variedad en cuanto a la posición y la dinámica por subregiones y países. Aunque el promedio de las exportaciones de servicios con respecto al PIB es apenas del 1%, su importancia relativa es mucho mayor para el Caribe mientras que en el caso de México bajó al 0,3% en 2005 (véase el gráfico III.7). Se destacan sobre todo la dinámica de Brasil y el resto del Mercado Común del Sur (Mercosur). El saldo comercial en servicios es negativo en casi todos los países salvo en los de Centroamérica, Argentina, Uruguay, Paraguay y el Caribe.⁷ Sin embargo, un mayor déficit no necesariamente supone una debilidad, porque podría significar un mayor uso de los servicios externos para mejorar la competitividad del resto de la economía, sobre todo en el desarrollo de las exportaciones de bienes.

También se observa una gran heterogeneidad con respecto a otros dos indicadores. En primer lugar, la diversificación de las exportaciones dentro de la gama de servicios es un indicador importante para evaluar los esfuerzos de los países para penetrar otros nichos

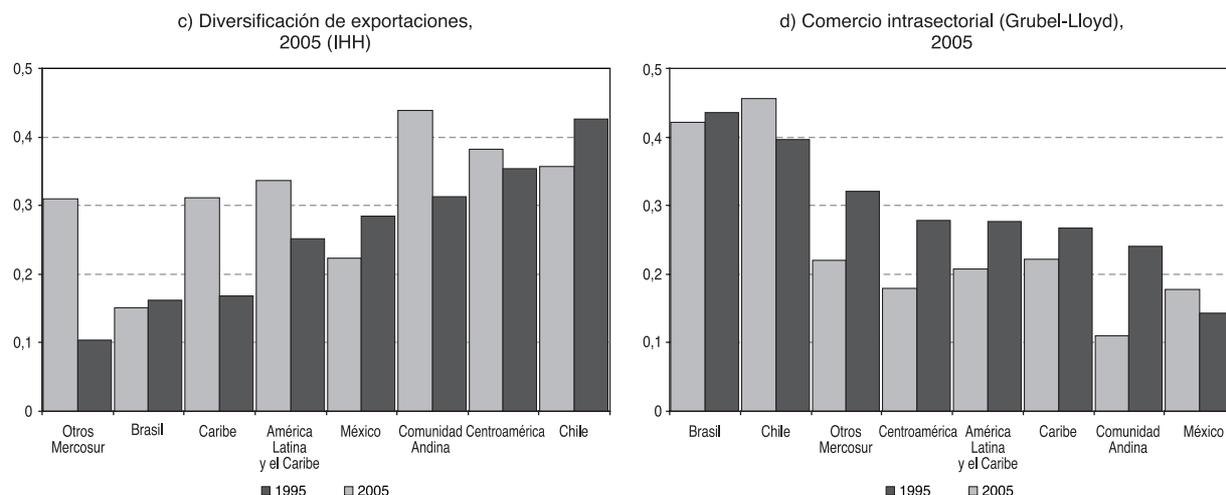
que conllevan ganancias desde el punto de vista del aprendizaje, la productividad y la disminución de la vulnerabilidad a las crisis en mercados particulares. En este ámbito, se destacan los avances de Argentina, Paraguay, Uruguay y el Caribe. En segundo lugar, el comercio intrasectorial es representativo del grado de participación de un país en redes internacionales que impulsan la diferenciación de los servicios, aumentan la productividad y generan economías de escala en la producción. En este ámbito, se destacan Brasil y el resto del Mercosur, que tienen el mayor porcentaje de comercio intrasectorial. Aparentemente existe una marcada correlación entre la dinámica de las dos variables –los países que más se han diversificado también han aumentado su comercio intrasectorial o viceversa– pero se desconocen las causas exactas. En ese contexto, cabe subrayar el desempeño de Argentina, Brasil, el Caribe, Costa Rica y Uruguay. Más adelante se presentan algunas características de los casos del Caribe y Brasil.

Gráfico III.7
COMERCIO DE “OTROS SERVICIOS” POR SUBREGIONES Y PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1995 Y 2005



⁷ Existen grandes contrastes entre las islas del Caribe. Mientras que Barbados, San Vicente y las Granadinas, Granada y Trinidad y Tabago registraban un superávit en 2005, Suriname, Antigua y Barbuda, Jamaica y las Bahamas presentaban un déficit.

Gráfico III.7 (conclusión)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), "Balance of Payments Statistics (BOP) database" [en línea] <http://www.imfstatistics.org/bop/>.
 Nota: "Otros servicios" corresponde a todos los servicios menos el transporte y los viajes.

a) El Caribe (de habla inglesa y holandesa)

Las economías con relativamente más exportaciones de servicios de la región se encuentran en el Caribe (de habla inglesa y holandesa). Los servicios en general representan en promedio casi dos tercios, y en algunos casos hasta el 90%, de las exportaciones de bienes y servicios de los países caribeños en el período 2000–2005.⁸ Dos tercios de los servicios de exportación corresponden al turismo, una proporción que se ha mantenido estable en las últimas décadas. A esta categoría le sigue el transporte, con valores que oscilan entre el 11% y el 17%.⁹ Los servicios prestados a las empresas representan alrededor del 18% de las exportaciones de servicios, mientras que los servicios financieros y los seguros representan solo el 2,5%. Esta última categoría se ha subestimado mucho al excluir los servicios prestados por las empresas *offshore*.¹⁰

La orientación de varias economías hacia la exportación de servicios ha sido la base para alcanzar y mantener un nivel de ingresos relativamente alto y buenos estándares de vida. Esta relación no es

automática ni está garantizada. Por el contrario, se trata de un proceso de largo plazo, de aprendizaje y retroalimentación continua, en que las exportaciones de servicios generaron crecimiento, que a su vez permitió el incremento de la productividad y la diversificación de las exportaciones de servicios. El círculo de reforzamiento mutuo requiere de la concertación de iniciativas públicas y privadas y la renovación constante de las estrategias competitivas.

Aunque no existe evidencia directa, se puede afirmar que los servicios *offshore* han cobrado importancia en el Caribe en el último período. La modalidad *offshore* se refiere al registro de empresas en las islas sin exigencias relativas a la presencia física. El éxito de estos centros, de los que Bahamas fue pionera, se debe a los nulos o muy bajos impuestos corporativos que se aplican. En las últimas décadas, y sobre todo a partir de los atentados terroristas en Nueva York y Washington del 11 de septiembre de 2001, la industria modernizó su marco legal y las medidas de control para evitar el abuso por parte de criminales y terroristas. Además del bajo nivel de impuestos, el principal motivo para que las empresas

⁸ Guyana, Suriname y Trinidad y Tabago constituyen excepciones porque exportan sobre todo productos energéticos, agrícolas y mineros.

⁹ El Consejo Mundial de Viajes y Turismo estima que la contribución directa e indirecta del turismo a la región en 2004 equivale al 15% del PIB y al 16% del empleo. En los países más orientados al turismo esta relación supera el 80%.

¹⁰ La información sobre la categoría servicios de la balanza de pagos presenta deficiencias en algunas áreas, como la de los consultores que se trasladan para la prestación de servicios y, en particular, la de los servicios comerciales y profesionales que prestan las empresas *offshore* (CARICOM, 2004).

se registren en centros *offshore* del Caribe en la actualidad es la confianza que genera un marco jurídico moderno y estable.¹¹ Este marco permite a las empresas exportadoras de servicios financieros y de seguros lograr una alta productividad y sofisticación sobre la base de su mayor eficiencia y capacidad para asumir riesgos. En varios países esta actividad se conjuga de manera armoniosa con el producto turístico, ya que los visitantes pueden combinar el esparcimiento con la contratación de servicios financieros y de seguros.

No es posible conocer la verdadera importancia de los servicios exportados por las empresas *offshore*, porque no están incluidos en las balanzas de pagos de los países del Caribe. En estas solo se estiman los pagos efectuados por las empresas a los gobiernos para su registro en las islas. Los datos que surgen de la comparación de los valores declarados de las exportaciones de las islas caribeñas con los datos de las importaciones de Estados Unidos desde esos países (habida cuenta de que este país es el socio más importante), indican que las exportaciones caribeñas estarían subestimadas por un factor mínimo de dos.¹²

Bermuda, que según *The Economist*, 2007, es el país de mayor ingreso per cápita del mundo, encabeza el mercado de seguros y fondos extraterritoriales. Aparentemente la subestimación de sus exportaciones corresponde por lo menos a un factor de diez.¹³ Bahamas, que tiene uno de los mayores registros de barcos del mundo y un sector de servicios financieros internacionales bien establecido, se está especializando entre otras cosas en el manejo del patrimonio de las personas más ricas del mundo. Islas Vírgenes Británicas tiene el mayor número registrado de empresas *offshore*.

Las empresas *offshore* se han convertido en una fuente importante de ingresos fiscales y divisas en varios países y territorios del Caribe que no son independientes. Sin embargo, la información sobre su aporte a la economía y las exportaciones sigue siendo difícil de analizar. Un estudio específico sobre las Bahamas indica que el sector representa el 15% del PIB; el 13% del empleo y el 19% de los ingresos fiscales (Bahamas Financial Services Board, 2006). En otros países, como Islas Vírgenes Británicas, Bermuda

o Islas Caimán, la importancia proporcional del sector sería aún mayor.

b) Brasil

La categoría de los servicios es una de las más dinámicas de las exportaciones brasileñas. Las exportaciones de servicios se triplicaron con creces entre 1995 y 2005, mientras que las de bienes se multiplicaron por 2,5. En 2006, la categoría “servicios sin transportes y viajes” representaba más de la mitad de las exportaciones de servicios (incluidos transportes y viajes), una proporción elevada en el contexto regional. Las subcategorías que más crecieron en los últimos años son los servicios profesionales y la ejecución de proyectos técnicos. Estas actividades están muy relacionadas con la ingeniería y la arquitectura, que siguen siendo los servicios exportados más importantes (un tercio del total) y una de las principales ventajas comparativas del país (Banco Mundial, 2004; Bom Angelo, 2004; Valls Pereira, 2002; Moreira, Alves y Kubota, 2006).

El éxito de estos servicios se explica en parte por la gran demanda de los exportadores de bienes manufactureros y productos básicos. Los servicios financieros apoyan a las empresas comercializadoras cuyo negocio crece a tasas elevadas. Los bancos tienen enfoques distintos: el Banco do Brasil (estatal) asiste a las empresas medianas y las filiales de los bancos extranjeros (ABN-AMRO, HSBC y Santander) realizan operaciones de mayor volumen y complejidad para las multinacionales. Los servicios informáticos e informativos constituyen otro negocio exitoso, en que la estrategia de apoyo a las multinacionales dentro y fuera de América Latina de las empresas brasileñas (CPM, Datasul y Microsiga) y extranjeras (EDS, IBM y TATA) es similar. Las principales funciones que cumplen son: actividades administrativas de control, gestión de recibos de salario y servicios de asistencia a los usuarios y centros de llamadas (*call-centers*). Aunque la expansión de estos sectores es superior al crecimiento promedio de las exportaciones, es pequeña en comparación con la de países como India (Mantega, 2005).

¹¹ La contraparte de los bajos niveles de impuestos en los paraísos fiscales es la pérdida de ingresos fiscales en otras partes del mundo.

¹² En 2005, las islas caribeñas registraron exportaciones de servicios (excluidos transportes y viajes) por 1.706 millones de dólares, mientras que Estados Unidos declaró importaciones por 3.500 millones de dólares (FMI y Oficina de Análisis Económicos).

¹³ Esta isla registra exportaciones de servicios (excluidos transporte y viajes) por 1.300 millones de dólares, mientras que Estados Unidos declara importaciones por 12.478 millones de dólares en 2004. Estos datos sugieren que las verdaderas exportaciones son por lo menos 9,5 veces superiores en comparación con las cifras que declara Bermuda (FMI y Oficina de Análisis Económicos).

5. Translatinas

Para tener una visión completa del dinamismo exportador de las empresas localizadas en América Latina y el Caribe, el análisis precedente del comercio transfronterizo se debe completar con una evaluación de las ventas de las sucursales de dichas empresas en el exterior. Como se señaló anteriormente, alrededor de la mitad del comercio mundial de servicios corresponde a las ventas de las sucursales localizadas en los mercados extranjeros (modo 3).

Aunque todavía son relativamente pocas, algunos datos parciales e información cualitativa sugieren que en los últimos años ha aumentado la presencia comercial en el exterior de varias empresas multinacionales latinoamericanas (“translatinas”). Los datos disponibles sobre las ventas de las transnacionales latinoamericanas son muy incompletos, entre otras razones porque en muchos casos no se publican las ventas por subsidiarias en forma separada. Además, muchas subsidiarias son relativamente pequeñas y por eso no son consideradas en las clasificaciones de grandes empresas.¹⁴ Por ejemplo, el ranking de *América economía* de las 500 mayores empresas (filiales) de América Latina por ventas, en 2004 y 2005 solo incluye dos filiales pertenecientes a una sola translatina fuera de su país de origen: Empresa Brasileña de Telecomunicaciones (EMBRATEL) y Claro de Brasil que forman parte de América Móvil de México.¹⁵

Las ventas de servicios de las translatinas se pueden estimar en forma aproximada mediante el análisis de sus inversiones extranjeras directas (IED) (véase el recuadro III.3). Los datos relativos a Brasil,

Chile y Colombia revelan que los servicios representaron por lo menos la mitad de la IED en los últimos años.¹⁶ Hubo una expansión importante en el sector de los servicios (excluyendo transporte y viajes), sobre todo de ingeniería y construcción, telecomunicaciones y financieros. Con excepción del primer segmento, el fenómeno es bastante reciente.¹⁷

Las empresas y países que se destacan en los servicios (excluyendo distribución, transporte y viajes) son las siguientes:¹⁸

- Ingeniería y construcción: las empresas, principalmente de Brasil (como Odebrecht y Andrade Gutiérrez) y Argentina (como Techint e Impsa), se internacionalizaron en los años ochenta debido a la reducción de los proyectos en sus mercados de origen. Entre las ventajas competitivas de este grupo de empresas translatinas se encuentra la combinación de capacidad tecnológica, flexibilidad operativa y bajos costos. La capacidad de operar en ambientes regulatorios, jurídicos y económicos complejos ha proporcionado a esas empresas ventajas con respecto a competidores mundiales en algunos mercados, sobre todo de países en desarrollo.
- Telecomunicaciones: se destacan las empresas mexicanas TELMEX y América Móvil (Grupo Carso) que se convirtieron en una de las principales empresas de la región y una de las cinco más grandes del mundo en términos de suscriptores. Su internacionalización comenzó en 1990 con la privatización de Teléfonos de México (TELMEX).

¹⁴ Existen varias fuentes de información parcial sobre las ventas de sucursales en el exterior de América Latina y el Caribe y los países en desarrollo en general: i) algunas bases de datos como los *Country Reports del World Investment Directory* de la UNCTAD y el *Investment Map* del Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC (que se basa sobre todo en *Who Owns Whom* de Dun and Bradstreet, Londres); ii) la revista *América economía*, que divulga anualmente una base de datos con las características (incluso ventas) de las 500 empresas más importantes de la región, incluidas varias empresas del rubro servicios empresariales (los principales resultados de esta base de datos se informan cada año en la publicación *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe* de la CEPAL), y iii) los datos sobre la IED en el exterior. Solo en algunos países de la región como Brasil, Chile y Colombia, se publican estos datos por sector. En virtud de las múltiples fuentes, cuyos métodos de contabilización varían, las comparaciones de cifras deben ser muy cautelosas. De hecho, el principal objetivo es ilustrar tendencias y no hacer afirmaciones sobre niveles absolutos.

¹⁵ Otro caso es Cencosud de Chile con las filiales de Disco y Cencosud en Argentina.

¹⁶ Estos tres países, junto con Argentina, México y Panamá, son los principales inversionistas de la región en términos absolutos. En términos relativos, los países con mayor proporción de IED en el exterior con respecto al PIB son Panamá, Chile, Argentina, Brasil y la República Bolivariana de Venezuela (UNCTAD, 2007).

¹⁷ Es notable también la expansión de las translatinas en otros sectores de servicios, incluso en los sectores de distribución y electricidad.

¹⁸ Para mayor información sobre las translatinas, véase CEPAL (2006 y 2007). Existen otras translatinas exitosas en servicios de comercio minorista y transporte aéreo, véase CEPAL (2006).

El gobierno mexicano quería vender una empresa verticalmente integrada con el objetivo de crear un “campeón nacional” que pudiera competir con las empresas extranjeras. Las dos empresas se concentraron en América Latina: iniciaron operaciones en Brasil y Colombia, para luego expandirse a Argentina, Centroamérica (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y más recientemente Chile, Paraguay y Perú.

- Servicios financieros: los países con bancos más dinámicos en el exterior son Brasil, México y

Panamá. En los últimos años, el banco brasileño Itaú, que ya tenía una importante presencia en Argentina, expandió sus actividades a Chile y Uruguay. Por otra parte, el banco mexicano Banorte expandió sus actividades en Estados Unidos con la compra del banco INB y la empresa de envíos de dinero UniTeller. En cambio, varios bancos panameños perdieron gran parte de su participación en otros países centroamericanos en 2006 con la venta de sus activos a HSBC, Citibank y Lloyds TSB.

Recuadro III.3

TRANSLATINAS DEL SECTOR DE SERVICIOS: UN PANORAMA GENERAL CON DATOS PARCIALES

Los datos parciales disponibles sobre la IED en el exterior por sector relativos a Brasil, Chile y Colombia indican que los servicios representaron por lo menos la mitad de la inversión en los períodos analizados. En Brasil, los servicios representaron entre la mitad y dos tercios de la inversión realizada en el extranjero entre 2001 y 2005 (excluidas las inversiones en paraísos fiscales). Los subsectores más importantes son los siguientes: comercio (50%), construcción (25%), transporte, telecomunicaciones y actividades inmobiliarias (el resto). En

Colombia, casi la mitad de la inversión en el exterior en 2005 se destinó a los servicios. Dentro de este sector se destacan los servicios empresariales (40%), transporte, almacenamiento y telecomunicaciones (31%), servicios públicos (12%) y comercio (11%). En Chile, las tres cuartas partes de las inversiones realizadas entre 1990 y 2006 corresponden al sector servicios y se concentran en los rubros de energía, comercio y servicios financieros.

La localización de las principales filiales de las translatinas da una idea general de su estrategia geográfica.

Los datos de la CNUCED del año 2002 sugieren que los países o regiones de destino de las principales filiales de translatinas son variados (véase el cuadro). Mientras que en el caso de Argentina y Chile el destino principal son países de la región, el destino preferido de los demás países era Estados Unidos. Se destaca también el poco desarrollo en Asia y que Panamá sería el país con mayor diversificación geográfica en este sentido.

LOCALIZACIÓN DE LAS 50 PRINCIPALES SUCURSALES DE TRANSLATINAS DEL SECTOR DE SERVICIOS, 2002*(En porcentajes)*

Inversionista	Argentina	Brasil	Chile	Colombia	México	Panamá	Venezuela (Rep. Bol. de)
América Latina	70	6	81	21	4	16	33
Estados Unidos	15	78	19	74	92	42	56
Unión Europea	15	11	0	5	4	37	11
Otros	0	6	0	0	0	5	0
Total	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *World Investment Directory*.

C. Determinantes del desempeño exportador

1. ¿Cuáles son?

Como sugieren varios estudios empíricos recientes, el desempeño exportador de servicios depende de varios factores.¹⁹ El primero consiste en las variables clásicas gravitacionales, como el tamaño de los mercados de origen y destino, la distancia o cercanía de los mercados y los efectos de aglomeración. En segundo lugar, existen las llamadas barreras naturales (diferencias de lenguaje, cultura o instituciones). En tercer lugar, el desarrollo de las TIC, que es un factor clave porque contribuye a determinar si un servicio es transable y a qué costo y anula en parte las repercusiones de la distancia en el comercio. El cuarto factor corresponde a la presencia, el costo y la productividad de la mano de obra calificada debido a que muchos servicios

hacen uso intensivo de capital humano. Estos dos factores determinan gran parte de los riesgos operacionales (la capacidad de ofrecer servicios de una calidad alta y constante) y estructurales (la probabilidad de que las relaciones con los clientes no funcionen como se espera) (Aron y Singh, 2005). Por último, también se deben tener en cuenta los efectos de los sistemas regulatorios de cada país, incluidos los regímenes de propiedad intelectual y las leyes migratorias.

Para entender mejor las diferencias en el desempeño exportador de servicios de Asia y América Latina y el Caribe, el análisis se concentra en tres temas: regulación, capital humano y TIC.

2. Efectos de la regulación en el comercio y la inversión

Los sistemas regulatorios nacionales afectan por lo menos tres dimensiones del comercio internacional de servicios (Kox y Nordas, 2007). La primera se relaciona con la posibilidad efectiva de comerciar. En este punto, la regulación y sus diferencias entre países representan una barrera o un costo fijo para el comercio

que no afecta tanto el precio del servicio prestado, sino el nivel de exportación necesario para iniciar la operación, que a su vez determina el tamaño promedio de la empresa exportadora (Melitz, 2003).²⁰ La segunda es el efecto directo en el volumen de la corriente de comercio de servicios y la tercera tiene relación con

¹⁹ Dihel, Eschenbach y Shepherd (2006), Kox y Nordas (2007), Markusen y Strand (2007) y Piña (2005). Se trata de estudios recientes en virtud de la disponibilidad de datos de comercio bilateral en países de la Unión Europea, luego ampliados a todos los países de la OCDE (Kox y Nordas, 2007). En este caso se utilizan un modelo estándar en la literatura, un modelo gravitacional, que incluye diversos indicadores de regulación desarrollados por la OCDE sobre la base de la metodología de la Productivity Commission (Golub, 2003; Dihel y Shepherd, 2005) con respecto a los servicios en general y otros servicios empresariales e indicadores desarrollados por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial con respecto a los servicios financieros. Para un punto de vista empresarial de los factores clave para exportar servicios con éxito (por ejemplo subcontratación y compra de servicios en el extranjero), véase Aron y Singh (2005).

²⁰ La regulación tiene por objetivo corregir fallas de mercado que hacen que la asignación de servicios sea ineficiente. Estas fallas se presentan con mayor frecuencia en el sector de servicios por sus características inherentes. Según su intensidad y heterogeneidad, la regulación –aunque legítima– puede restringir considerablemente el comercio internacional de servicios, al impedir que las economías de escala alcanzadas en un mercado sean aprovechadas en otro.

las repercusiones de los esquemas regulatorios en las corrientes de inversión extranjera directa en el sector de servicios.

a) Efectos en la posibilidad efectiva de comerciar

Los modelos econométricos confirman que la intensidad de la regulación tiene efectos negativos en la posibilidad de iniciar actividades de comercio de servicios.²¹ Sin embargo, la heterogeneidad de los sistemas regulatorios entre países parece no afectar la probabilidad de comerciar servicios. El tamaño del mercado del país importador también es importante. Como conclusión, las empresas de servicios de países con poca regulación interna y socios comerciales grandes tendrían mayores probabilidades de ser exportadoras.

b) Efectos en las corrientes de comercio²²

Con respecto al volumen de las corrientes comerciales, la evidencia muestra que los servicios prestados a las empresas son mucho más sensibles a las restricciones regulatorias que los servicios en general.²³ Esta sensibilidad es mayor en el país exportador. Mientras que un contexto regulatorio más severo en el país exportador afecta de forma negativa al comercio, el nivel de intensidad regulatoria en el país importador parece no tener efectos considerables. Por otra parte, la heterogeneidad de sistemas regulatorios entre países también tiene un marcado impacto negativo en las corrientes comerciales. En consecuencia, las políticas para incentivar la armonización de esquemas regulatorios pueden ser clave para incrementar el comercio de servicios.²⁴

Las diferencias en la importancia del marco regulatorio entre América Latina y el Caribe y Asia no bastan para explicar las diferencias de desempeño en materia de exportaciones (véase el cuadro III.2). Los índices agregados de regulación de distintos sectores de servicios son sistemáticamente más bajos en la

región que en Asia. Sin embargo, como se indicó en la sección anterior, el dinamismo de los países asiáticos, sobre todo China e India, en las exportaciones de servicios es mucho mayor. Esto hace pensar que existen otros factores que afectan este tipo de comercio, entre ellos la presencia de personal calificado y la disponibilidad de tecnologías de la información y las comunicaciones.

c) Efectos en la inversión extranjera directa

El sistema regulatorio no solo afecta el comercio transfronterizo de servicios, sino también las exportaciones de servicios mediante las ventas directas de sucursales en el exterior. Debido a la falta de datos, el volumen de dicho comercio se calcula en forma aproximada mediante los flujos de inversión extranjera directa. Como demuestra un estudio de Kox y Nordas (2007) sobre los países de la OCDE, la regulación afecta tanto la entrada de inversiones en el sector de servicios en el país receptor como las inversiones del país en el exterior. En efecto, salvo por las barreras legales, las restricciones regulatorias afectan más a las inversiones en el extranjero que a la inversión extranjera directa recibida. Con respecto a las otras variables, el tamaño del mercado también se correlaciona en forma positiva con la IED en el país y en el exterior.

A raíz de la falta de datos sobre la inversión extranjera directa en el exterior por sector, solo se pueden comprobar las hipótesis relativas a las entradas de IED en América Latina y Asia, que confirman los resultados generales de los países de la OCDE (véase el gráfico III.8). Las menores restricciones a la inversión extranjera (modalidad 3) en América Latina en comparación con Asia se tradujeron en mayores corrientes de inversión extranjera directa respecto del PIB en el período 1995–2004 en casi todos los sectores de servicios financieros, telecomunicaciones y construcción.²⁵ Estas corrientes hacia América Latina también reflejan en parte la mayor importancia de las privatizaciones de empresas estatales en dichos sectores en la región, especialmente en la década de 1990.

²¹ En este caso se desarrolla un modelo *Probit* basado en los índices de regulación y la existencia de comercio de servicios entre países.

²² En este caso se desarrolla un modelo *Probit* basado en los índices de regulación y la existencia de comercio bilateral de servicios entre países. Como sugieren los modelos gravitacionales, el impacto de la regulación es mayor en el comercio de servicios que en el de bienes. Con respecto a los demás determinantes, los modelos sugieren que el comercio de servicios depende de las mismas variables que el comercio de bienes, aunque hay diferencias en la importancia relativa de cada variable sobre las corrientes comerciales. Mientras que las diferencias culturales tienen un impacto mayor sobre el comercio de servicios, las variables geográficas afectan en mayor medida al comercio de bienes. Por otra parte, la calidad de la regulación y la eficiencia de los gobiernos son mucho más relevantes en el caso del comercio de servicios.

²³ En este caso se desarrolla un modelo gravitacional *Poisson* de máxima verosimilitud.

²⁴ A modo de ejemplo, el documento muestra que la introducción de un sistema totalmente armonizado produciría un incremento del 60% en el comercio de servicios con respecto al año 2003. Aunque este ejercicio tiende a magnificar el efecto, este no deja de ser relevante.

²⁵ Al contrario de los demás países, Asia logró atraer mayores inversiones en “otros servicios” empresariales, para los cuales no existe un indicador de intensidad regulatoria.

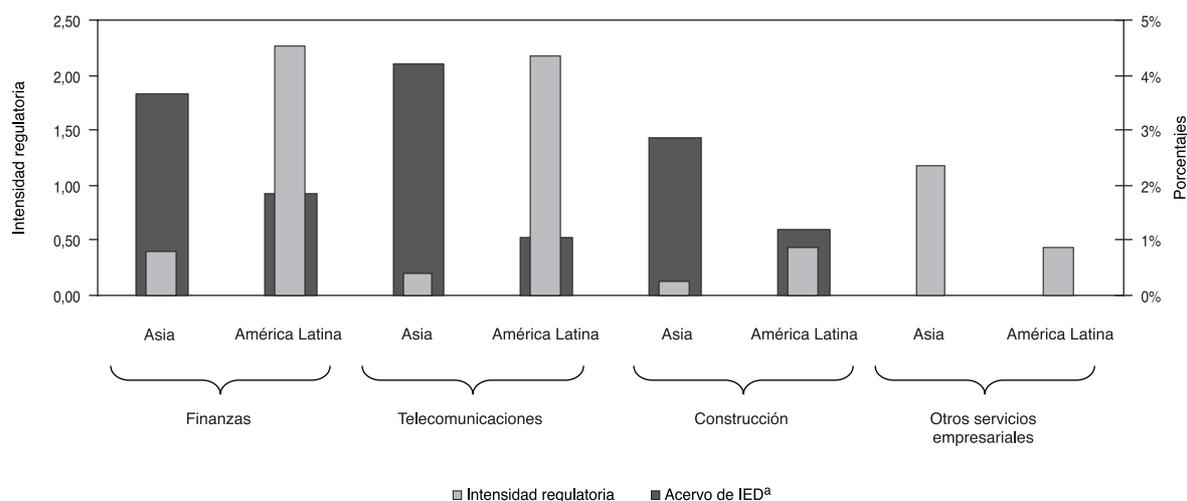
Cuadro III.2
ÍNDICE AGREGADO DE INTENSIDAD REGULATORIA^a

Sector	Bancario	Seguros	Telefonía fija	Telefonía móvil	Ingeniería
América Latina					
Argentina	0,76	0,86	0,28	0,35	0,51
Bolivia	0,88	1,41	1,36	0,89	n.d.
Brasil	1,09	1,36	0,40	0,94	1,42
Chile	0,85	0,85	0,37	0,36	1,04
Colombia	1,44	0,90	1,19	0,50	n.d.
Ecuador	0,66	1,62	1,38	0,64	n.d.
Perú	0,61	0,61	0,34	0,17	n.d.
Uruguay	0,46	1,24	1,30	0,15	n.d.
Venezuela (República Bolivariana de)	1,36	1,26	0,40	0,81	n.d.
Promedio	0,90	1,12	0,78	0,53	0,99
Asia					
China	1,73	1,95	1,66	2,01	1,71
Filipinas	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,73
Hong Kong (RAE de China)	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
India	2,11	2,81	1,41	2,00	n.d.
Indonesia	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	1,57
Malasia	2,60	2,48	1,22	1,86	2,01
Singapur	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	0,56
Tailandia	1,46	1,78	1,63	2,50	1,39
Promedio	1,97	2,25	1,48	2,09	1,33

Fuente: N. Dihel y B. Shepherd, "Modal estimates of services barriers", *OECD Trade Policy Working Paper*, N° 51, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2005.

^a Este índice se construye a partir de una agregación ponderada con un método de análisis factorial de indicadores cualitativos tomados de las encuestas realizadas por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (*Regulatory Indicators Questionnaire*) a distintos gobiernos. Se trata de un indicador creciente en intensidad, cuya base 0 corresponde a un país hipotético totalmente liberal, es decir que respondió 0 a todas las preguntas del cuestionario. La agregación regional se obtiene calculando el promedio simple de los países en los cuales se dispone de la información relativa a la inversión extranjera directa.

Gráfico III.8
INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA Y REGULACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y ASIA, 2004



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Centro de Comercio Internacional UNCTAD/OMC, Investment Map y N. Dihel y B. Shepherd, "Modal estimates of services barriers", *OECD Trade Policy Working Paper*, N° 51, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), 2005.

^a El acervo de IED corresponde a las corrientes acumuladas entre 1995 y 2004 como porcentaje del PIB de 2004.

3. Otros factores: capital humano y tecnologías de la información y las comunicaciones

Otros determinantes fundamentales del comercio de servicios son la calidad y los costos del capital humano y las tecnologías de la información y las comunicaciones. Varias consultoras privadas realizan informes anuales y bianuales que miden el nivel competitivo de un conjunto de países avanzados y emergentes para contratar o establecer servicios de *offshoring*, *nearshoring* y externalización.²⁶ Las mediciones de estos informes específicos son más útiles que los indicadores generales para medir la verdadera competitividad, sobre todo de los países grandes. Por ejemplo, pese a que el nivel nacional de China e India está por debajo del promedio latinoamericano con respecto a la penetración de las tecnologías de la información y las comunicaciones y niveles de capital humano, las consultorías siempre los clasifican como más competitivos que los países de la región. En efecto, los promedios nacionales pueden esconder una gran heterogeneidad dentro de los países. Aunque en general sigue siendo un país pobre, India logró captar una parte importante del comercio mundial relativo a la externalización y subcontratación en el extranjero de servicios informáticos gracias al desarrollo de algunas ciudades y regiones.

En este contexto, se evalúa la competitividad de los países sobre la base de los indicadores del *Global Services Location Index 2007* (GSLI) de AT Kearney e información de carácter cualitativo. El GSLI está compuesto por 3 categorías y 13 subíndices: costos (laborales, infraestructura e impuestos y regulación), entorno empresarial (riesgo país, calidad de la infraestructura, adaptabilidad cultural y seguridad de la propiedad intelectual) y capital humano (disponibilidad de mano de obra, formación e idioma, experiencia / capacidades en procesos de negociación y retención de empleados). El índice final es una ponderación de las tres categorías. El tipo de índices considerados y la ponderación son fruto de múltiples entrevistas con actores importantes en la industria del *offshoring* y la externalización. Los indicadores son “objetivos” y comparables entre países. La información proviene de diferentes fuentes y, por lo tanto, no es el resultado de encuestas.

Los países que más se destacan en la clasificación son India y China, mientras que los demás se encuentran en posiciones similares (véase el gráfico III.9). Cada país tiene ciertas ventajas que lo hacen interesante como destino de inversiones y comercio. Las clasificaciones de otras consultorías también muestran a India y China en el primer y segundo lugar, pero el orden de los países latinoamericanos y de la ASEAN varía de una a otra debido a la relativa cercanía entre ellos. Ambos grupos de países están mezclados en la clasificación final. Así, algunos países latinoamericanos están mejor clasificados que Singapur, donde a pesar del mejor entorno empresarial los costos son altos.

a) Capital humano

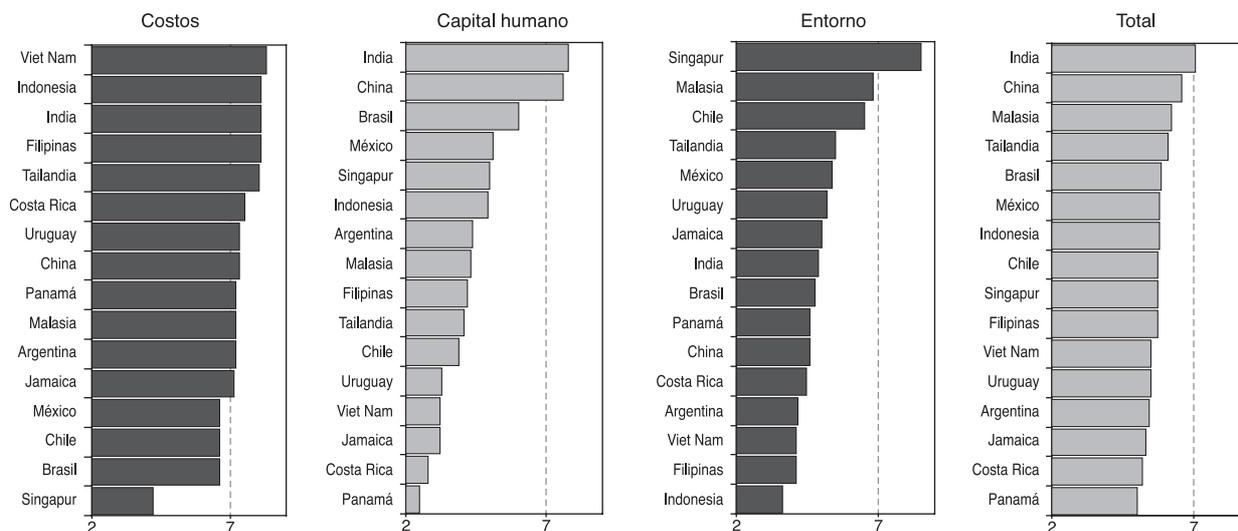
La mayor ventaja competitiva de India y China respecto de América Latina y el Caribe y los países de la ASEAN es el gran número de personas altamente calificadas que perciben salarios muy competitivos, a pesar de que el nivel de escolaridad de la población es inferior al promedio latinoamericano. China e India tienen una masa crítica económica enorme que les permite crear nichos de excelencia no obstante sus niveles de pobreza. En India se crearon varias universidades e institutos tecnológicos de excelencia, que tienen unos 200.000 graduados por año, incluidos 75.000 ingenieros en tecnologías de la información. China está en una posición similar, con unos 50.000 graduados en informática por año. En el caso de India, compartir la misma lengua que su principal socio comercial, Estados Unidos, ha sido otra ventaja, que se tradujo en el establecimiento de múltiples centros de llamadas.

Aunque en general América Latina y el Caribe no tienen el mismo número de egresados universitarios en ingeniería e informática, se crearon núcleos de excelencia en varios países, sobre todo en las ciudades principales.²⁷ De ese modo, la industria de servicios en dichos países se expandió en forma considerable. Por ejemplo, en Brasil hay 15.000 graduados en tecnologías de la información por año (CIO, 2006).

²⁶ Estos incluyen CIO (2006); AT Kearney (2007a) y Diamond Cluster (2006).

²⁷ Buenos Aires y Córdoba en Argentina, Río de Janeiro, São Paulo y ciudades del sur en Brasil, Santiago en Chile, Bogotá en Colombia, San José en Costa Rica y Ciudad Juárez, Ciudad de México, Monterrey y Tijuana en México, entre otras (AT Kearney, 2007b).

Gráfico III.9
ATRACTIVO DE LOS PAÍSES PARA LA LOCALIZACIÓN Y EL COMERCIO DE SERVICIOS EN 2007



Fuente: AT Kearney, *The Global Services Location Index*, Chicago, Illinois, 2007.

Además de la gran experiencia acumulada en servir al mercado interno, la industria de servicios de la región se caracteriza por una fuerza de trabajo de alto nivel que podría expandir las exportaciones. Según el estudio de AT Kearney (2007b) sobre los ocho países latinoamericanos más atractivos para realizar negocios internacionales en el sector de servicios a distancia para las empresas, la disponibilidad de mano de obra calificada sería adecuada en Argentina, Brasil y México, de nivel intermedio en Chile y Costa Rica e insuficiente en Colombia. Respecto de las habilidades lingüísticas, mientras que en algunos países como Argentina, Costa Rica y México hay una cantidad considerable de personas bilingües (español-inglés) para servir al mercado estadounidense, dichas habilidades son escasas en otros países, como Brasil, Chile y Colombia. Los gobiernos de estos y otros países están prestando mayor atención al aprendizaje del idioma inglés. El español también es cada vez más importante en los servicios transfronterizos con Estados Unidos, en virtud de la creciente población hispanohablante de ese país. Las matemáticas constituyen otra habilidad importante para el comercio de servicios, pero la región está muy rezagada en esta área con respecto a los países asiáticos. De hecho, los resultados de pruebas matemáticas estandarizadas (Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS 2003) y OECD Programme for International Student Assessment (PISA)) tomada en varios países muestran que los estudiantes asiáticos (en particular de Singapur, República de Corea, Hong Kong (RAE de China) y

Malasia) obtienen mejores calificaciones que los de Argentina, Chile y Brasil.

Otra dificultad que surge en la competencia con los países asiáticos es el nivel de remuneraciones, aunque se debe considerar también la productividad de los trabajadores. Por ejemplo, los salarios de un programador informático o de un agente de un centro de llamadas en India y Filipinas oscilan entre un tercio y la mitad del promedio de los ocho principales países latinoamericanos. Al tomar en cuenta los diferenciales de productividad y los tipos de cambio nominal, Argentina y Uruguay son los países más competitivos de la región y llegan a competir con India en algunos servicios. A raíz de que los sueldos en India están aumentando a dos dígitos por año (15% en 2006), América Latina se convierte en un destino más interesante, como demuestran las inversiones de compañías indias como TATA en la región.

b) Acceso y calidad de las tecnologías de la información y las comunicaciones

Otras variables que afectan el desempeño de los exportadores de servicios son la calidad y el costo de las telecomunicaciones, Internet y otras tecnologías de la información. Un estudio de Freund y Weinhold (2002) mostró que el aumento del acceso a Internet en un país que es socio comercial de Estados Unidos se traduce en un incremento de las exportaciones de servicios al mercado estadounidense del 1,7%. Las distintas clasificaciones sugieren que la calidad de la

infraestructura es similar en América Latina y el Caribe y Asia, pero el costo sería algo mayor en los países latinoamericanos. Dentro de la región, Chile se destaca por la calidad de su infraestructura y Argentina por sus bajos costos en 2007.

Un elemento que afecta negativamente el costo del acceso a las tecnologías de la información y las comunicaciones en América Latina y el Caribe es que, al contrario de Asia, solo unos pocos países (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y República Dominicana) firmaron el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI) celebrado en el marco de la OMC. Los 70 países que participan en el ATI en 2007 representan el 97% del comercio mundial de productos de tecnologías de la información. Dichos países se han comprometido a importar estos productos con franquicia arancelaria sobre la base del trato de la nación más favorecida. Sin embargo, ningún país de América del Sur firmó este acuerdo aunque algunos, entre ellos Chile, aplican un arancel cero de nación más favorecida.²⁸ En consecuencia, las empresas en

varios países sudamericanos tienen una desventaja o costo adicional para adquirir tecnologías extranjeras en comparación con las empresas de los países signatarios. Por ejemplo, Brasil aplica un arancel de nación más favorecida del 13% sobre los productos de TIC para proteger su industria nacional.

Otro factor clave en la competencia es la garantía de altos estándares de calidad de los servicios prestados mediante una certificación internacional. Esto es esencial para vencer la barrera cultural y los prejuicios existentes en los países avanzados respecto de los estándares de los servicios provistos por países en desarrollo. Las normas de calidad de los productos industriales (ISO 9000) y el Modelo de Capacidad y Madurez o CMM (*Capability Maturity Model*) son dos certificaciones fundamentales. El CMM, que tiene cinco niveles, es un modelo para evaluar y mejorar los procesos de software. El nivel 5 es el más elevado y se refiere a los procesos más importantes que la empresa y sus proyectos deben cumplir (Prieto, 2003).

D. Promoción del sector

En resumen, aunque América Latina y el Caribe han sido menos exitosos que India y China en la captación de la creciente demanda internacional de servicios de calidad, existen grandes posibilidades de cambiar esta tendencia. La región presenta varias ventajas que la hacen una alternativa cada vez más interesante para la externalización y el *near-shoring*: un contingente cada vez mayor de mano de obra calificada con salarios relativamente competitivos, una infraestructura tecnológica de buena calidad y la misma cultura que los países occidentales. Además, el interés en el idioma español ha aumentado a nivel internacional y también las habilidades lingüísticas en inglés de los latinoamericanos. Por otra parte, la región está geográficamente cerca de los mayores importadores de servicios –Estados Unidos y Canadá– y comparte con

ellos los mismos husos horarios. La creciente estabilidad política y macroeconómica de la mayoría de los países latinoamericanos constituye otra tendencia positiva.

Pese a que las condiciones para aprovechar mejor las oportunidades del comercio de servicios son relativamente buenas, este cambio no será automático y requerirá un esfuerzo considerable de los sectores público y privado para seguir mejorando la calidad de los servicios a precios competitivos. La promoción de los servicios debería concentrarse en los principales obstáculos que impiden el desarrollo del sector. A continuación se abordan dos importantes temas relacionados con la sección anterior: la liberalización y el reconocimiento de marcos regulatorios entre países como parte de tratados bilaterales y regionales y

²⁸ En Chile se eliminaron los aranceles sobre todos los productos de tecnologías de la información y las comunicaciones desde el tratado de libre comercio firmado con Canadá en 1997.

los esfuerzos de los sectores público y privado para mejorar la disponibilidad de mano de obra calificada y un marco legal favorable para la producción y el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Además de estas, existen muchas

otras maneras de estimular el comercio de servicios, que incluyen un mejor acceso a financiamiento, beneficios fiscales, fomento de la innovación y mejoras en el aparato logístico (véanse CEPAL, 2003 y Prieto, 2003).

1. Los servicios en la integración intra y extrarregional²⁹

Al igual que en otras regiones, el dinamismo de las actividades y el comercio de servicios en algunos países de América Latina y el Caribe parece haber sido determinado y dominado por cambios tecnológicos y reformas regulatorias. La liberalización del comercio de servicios en el contexto de los acuerdos comerciales suscritos en la región ha sido relativamente lenta en comparación con lo ocurrido con estas reformas. Es más, la desregulación de esta actividad en la mayor parte de los países ha sido una decisión independiente de los acuerdos comerciales negociados.

En efecto, México fue el primer país de la región que negoció la liberalización del comercio de servicios como parte de un acuerdo comercial, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Esas negociaciones establecieron un nuevo enfoque de liberalización, porque separaron el comercio transfronterizo de servicios de las ventas de servicios que tienen lugar mediante inversión extranjera directa (modo 3) y establecieron sus respectivas reglas y disciplinas. En forma simultánea al TLCAN, se negoció el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) como parte de las negociaciones de la Ronda Uruguay del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT).³⁰

En la primera generación de acuerdos suscritos entre los países de América Latina, sobre todo en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), se incluyó una cláusula evolutiva que contemplaba la negociación futura en

materia de servicios. No obstante, esta dimensión del comercio comenzó a formar parte de los acuerdos recién a partir de fines de los años noventa.

Los estímulos que determinaron que los servicios ingresaran definitivamente en la agenda comercial de la región en la década de 1990 fueron tres: la entrada en vigor del TLCAN, el AGCS y la decisión de los países de la región de iniciar negociaciones para crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), adoptada en abril de 1998. Previamente, durante casi cuatro años, se analizaron en forma colectiva las consecuencias de las negociaciones de servicios en el marco de los acuerdos de libre comercio y se estableció que estos deberían formar parte de los resultados de la negociación del ALCA.

Después de México, Chile fue el segundo país de la región en incorporar activamente esta dimensión en sus negociaciones comerciales. Siguiendo el modelo del TLCAN, los servicios se incluyeron en el acuerdo celebrado con Canadá a mediados de 1997.

El 11 de junio de 1998, la Comunidad Andina aprobó la Decisión 439, sobre el “Marco General de Principios y Normas para la Liberalización del Comercio de Servicios en la Comunidad Andina”, cumpliendo de esta manera lo establecido en los artículos 79 y 80 del Acuerdo de Cartagena. El 30 de octubre de 2001, la Comisión de la Comunidad Andina aprobó la Decisión 510, que contenía un listado de las medidas restrictivas al comercio de servicios vigentes a esa fecha y establecía que debían

²⁹ Para un examen del comercio de servicios en el marco de acuerdos suscritos en América Latina y el Caribe véanse Marconini (2005 y 2006), Sáez (2005) y Stephenson (2002).

³⁰ El Tratado de Roma, con el cual se creó la Comunidad Económica Europea, contiene los principios que rigen el comercio de servicios entre los Estados miembros. Este se regula mediante las disposiciones relativas al “derecho de establecimiento” y a la libertad para prestar servicios por parte de los proveedores. Existen otras disposiciones complementarias y reglas específicas para algunos sectores, como en el caso del transporte y los servicios financieros. En la década de 1990, esta dimensión del mercado común europeo se abordó de manera prioritaria, en especial con respecto a los servicios financieros y las telecomunicaciones. Recientemente, algunas directivas para liberalizar aún más los servicios profesionales han suscitado una gran oposición.

eliminarse a partir del 1° de enero de 2006. Esto se logró el 14 de diciembre de 2006, cuando se aprobó la Decisión 659, relativa a “Sectores de servicios objeto de profundización de la liberalización o de armonización normativa”.³¹

La Comunidad Andina adoptó un modelo de apertura del sector de servicios similar al del AGCS, pero que prevé un procedimiento mediante el cual los países consignan las medidas incompatibles con las reglas acordadas (lista negativa) y se comprometen a eliminarlas y a no introducir nuevas restricciones (CAN, 2007).

Los países del Mercosur adoptaron también el modelo del AGCS para liberalizar el comercio de servicios en el mercado intrarregional, pero solo en aquellos sectores especificados en las listas de compromisos (lista positiva). El Protocolo de Montevideo, que recoge el marco regulatorio del comercio de servicios, fue adoptado en diciembre de 1997. Los primeros compromisos se anexaron en julio de 1998, pero el acuerdo entró en vigor una vez finalizado el proceso de aprobación por parte de los congresos de los Estados miembros en diciembre de 2005. Uno de los principales objetivos del Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del Mercosur es “completar en un plazo máximo de diez años, contados a partir de la entrada en vigor del presente Protocolo, el Programa de Liberalización del comercio de servicios del Mercosur” (artículo XIX). Para ello se prevén negociaciones anuales.

Pese a que el Protocolo entró en vigor en diciembre de 2005, desde 1997 se han realizado seis rondas de negociaciones, en las que se han ido incorporando nuevos sectores a los compromisos asumidos.³² Estas negociaciones han permitido avanzar en la consolidación de las restricciones vigentes, pero no han significado una mayor apertura del mercado dentro de la zona de libre comercio (Grupo de Servicios del Mercosur (s/f)).

Por otra parte, se ha avanzado en la elaboración de instrumentos regulatorios comunes, especialmente para facilitar el movimiento temporal de las personas físicas. Se destacan el Acuerdo para la creación de la visa Mercosur; el Mecanismo para el ejercicio profesional temporal y el Acuerdo para la facilitación de actividades empresariales, que aún deben ser aprobados por los parlamentos de los Estados miembros.

En 1997 la CARICOM adoptó un enfoque de integración en materia de servicios que consagra el derecho de establecimiento, que se refiere al derecho a desempeñarse en cualquier actividad comercial, industrial, agrícola, profesional o de naturaleza artesanal y a crear y administrar cualquier tipo de organización. Dicho acuerdo confiere también a las personas de los Estados miembros la libertad de proveer servicios. Además, existe el compromiso de no establecer nuevas limitaciones y de eliminar las existentes. Esto último debería haberse alcanzado el 31 de diciembre de 2005.

En las negociaciones de Estados Unidos con Chile, Centroamérica, Colombia y Perú, se adoptó el modelo del TLCAN, mientras que en las de la Unión Europea con México y Chile se adoptó el modelo del AGCS, como probablemente se hará con la CAN, Centroamérica y el Mercosur (Ferreira Portela, 2001). Cabe preguntarse en qué medida y en qué aspectos estas negociaciones de algunos países de la región con Estados Unidos y la Unión Europea han avanzado más que las negociaciones multilaterales y en la región.

Marconini (2006) realizó un estudio comparado de las disposiciones de la Organización Mundial del Comercio, el TLCAN, los acuerdos negociados recientemente por Estados Unidos con países latinoamericanos, la Unión Europea y Japón. Tanto el modelo del AGCS, utilizado por la Unión Europea, como el TLCAN, utilizado por Estados Unidos, contienen un ámbito de aplicación similar, referido a las medidas que “afectan el comercio de servicios”, y realizan una distinción del comercio de servicios de acuerdo con los modos de suministro.³³ Sin embargo, difieren en cuanto a la profundidad del tratamiento de cada uno de ellos.

En el primer caso, las disciplinas aplicables a cada uno de los modos de suministro de servicios son las mismas. En el segundo caso, las disciplinas se desarrollan de manera separada, distinguiéndose las que se aplican al “comercio transfronterizo” (incluye los modos de suministro 1, 2 y 4 del AGCS), las inversiones (modo 3 del AGCS) y los procedimientos aplicables para el acceso de las personas de negocios en el mercado de destino (modo 4). Sin embargo, este criterio no ha sido uniforme, especialmente en los acuerdos suscritos por Estados Unidos después de los acuerdos con Chile y Singapur, en los que no existen capítulos referidos a “personas de negocios”.

³¹ Véase una descripción de las distintas etapas de la integración regional de servicios en CAN (2007).

³² Para consultar el Protocolo de Montevideo véase SICE (s/f). Para una evaluación de lo realizado, véase Grupo de Servicios del Mercosur (s/f).

³³ Se definen cuatro modos de suministro: i) transfronterizo; ii) consumo en el extranjero; iii) presencia comercial, y iv) movimiento de personas naturales.

De acuerdo con Marconini (2006), no es posible determinar a priori si los acuerdos suscritos por Estados Unidos, la Unión Europea y Japón han sido más liberalizadores que los resultados obtenidos en las negociaciones de la Organización Mundial del Comercio. En algunos casos se han excluido determinados sectores, como el transporte aéreo y los servicios audiovisuales, mientras que en otros se ha limitado el ámbito de aplicación en ciertas áreas. Por ejemplo, el movimiento de personas naturales se ha limitado a las “personas de negocios”, mientras que el AGCS incluye a todas las categorías de proveedores de servicios. Por último, en otros casos se han excluido sectores o actividades mediante las reservas negociadas (transporte marítimo y medidas a nivel subfederal y municipal).

Sin embargo, en otros aspectos se ha ido más allá de las disposiciones de la OMC, entre ellos los servicios financieros o de telecomunicaciones e incluso algunas disciplinas del sector de transporte marítimo (en el marco de los acuerdos negociados por la Unión Europea) (Pereira Goncalves y Stephanou, 2007; Sáez, 2005). También las reglas de origen aplicables a los proveedores de servicios serían más flexibles que las acordadas en el AGCS.³⁴ Asimismo, en los acuerdos negociados por Estados Unidos y Japón en materia de inversiones (aplicables a los servicios que se establecen mediante una presencia comercial), se han incluido disciplinas más estrictas en materia de requisitos de desempeño y la prohibición de establecer requisitos de presencia local como condición para proveer un servicio.

Uno de los principales elementos que complementan las disciplinas que regulan el comercio de servicios son las listas de compromisos mediante las cuales los países definen los sectores y los términos que se regirán por las disposiciones sobre comercio de servicios. Los acuerdos negociados por Estados Unidos y Japón, que incorporan un mayor número de disciplinas, siguen un enfoque de lista negativa (todo está incluido excepto lo expresamente excluido) y adaptan el nivel de compromisos al statu quo regulatorio (consolidación), son considerados más transparentes y liberalizadores que el modelo del AGCS, seguido por la Unión Europea. Sin embargo, como se indicó anteriormente, es el contenido concreto de las listas de compromisos el que determina el nivel efectivo de liberalización. En definitiva, en la OMC, en los acuerdos subregionales como el TLCAN y en los

acuerdos bilaterales mencionados, la liberalización se ha abordado desde un enfoque que no ha hecho más que mantener la situación imperante en materia regulatoria, sin alcanzar una verdadera liberalización del comercio de servicios (Marconini, 2006; Sáez, 2005). Este ha sido también el objetivo alcanzado en el caso del Mercosur, mientras que en la CAN se ha procurado congelar la situación actual, con un compromiso de liberalización complementado por disciplinas específicas en ciertos sectores. En virtud de que esto ha tenido lugar muy recientemente, es difícil evaluar el resultado obtenido.

Marconini (2006) analiza cuatro aspectos de las disposiciones sobre regulación interna aplicables al comercio de servicios: transparencia, buen gobierno, requisitos y reconocimiento. Los acuerdos negociados por Estados Unidos y Japón tienden a avanzar en materia de transparencia y buen gobierno, al establecer requisitos relativos a la elaboración y el procedimiento de adopción y aplicación de las normas, temas que no son abordados en los acuerdos suscritos por la Unión Europea. Sin embargo, como señala Sáez (2005), ninguno de los acuerdos negociados avanza de manera concreta en la reducción de los costos ligados a las normas y regulaciones que deben cumplir los proveedores de servicios para poder realizar sus actividades. Tampoco aclaran las condiciones en las que las regulaciones internas serían consideradas “barreras innecesarias al comercio”, un tema que se encuentra en el centro del debate respecto del comercio de servicios y los acuerdos comerciales.

Las dificultades para abordar la liberalización del comercio de servicios están muy vinculadas a los cambios regulatorios que se deben realizar, a su economía política y a las consecuencias prácticas que pueden significar para la conducción de políticas económicas y de desarrollo (Marconini, 2006; Sáez, 2005). Por ese motivo se procura mantener espacios de política que permitan establecer nuevas regulaciones en caso de considerar que las existentes no son apropiadas y al mismo tiempo que estas no sean cuestionadas en el marco del sistema de solución de controversias por ser contrarias a los compromisos asumidos o por ser barreras innecesarias al comercio. Otro aspecto que debe contemplarse es la medida en que las políticas que se desean realizar tienen por objeto discriminar respecto de los proveedores extranjeros o bien privilegian al Estado como proveedor de servicios. En consecuencia, las repercusiones más

³⁴ Aunque estas podrían ser relevantes solo para aquellos países que no son miembros del AGCS, visto que el principio de cláusula de nación más favorecida obliga a tratar a todos los miembros de la OMC por igual.

directas se observan en el tipo de instrumentos de política y sus efectos (discriminación en favor de proveedores nacionales) y el grado de participación estatal en la provisión de servicios, ya sea como regulador o como proveedor directo (Sáez, 2005).

Tanto el AGCS como los acuerdos mencionados, incluso los negociados por Estados Unidos, contienen diversos mecanismos que permiten que los países definan a priori los espacios de política que desean

mantener. Es decir, las decisiones soberanas respecto de las políticas e instrumentos que se conservan y los sectores afectados, incluido el tipo de participación del Estado en la actividad, son decisiones políticas que pueden administrarse adecuadamente en el contexto de las negociaciones internacionales. Lo importante es que los gobernantes de cada país sepan definir con claridad sus objetivos de política y los instrumentos para conseguirlos.

2. Capital humano, tecnología y calidad

Otras áreas clave para promover las exportaciones de servicios son la formación de trabajadores calificados y la creación de un entorno que estimule las inversiones y el uso de tecnologías de la información. La cooperación entre los sectores público y privado es primordial para identificar los problemas y formular propuestas de política.

a) Capital humano

Mejorar el capital humano, un elemento clave en el éxito de India, es probablemente la tarea más importante para América Latina y el Caribe. Las áreas prioritarias son tres. En primer lugar, debido a que muchos servicios requieren personas altamente calificadas, los sectores público y privado deberían estimular las carreras universitarias en tecnologías de la información y las comunicaciones y los programas de capacitación, sobre todo para el sector de las pequeñas y medianas empresas. Además, el gobierno podría asegurar la calidad de la educación técnica con acreditaciones a intervalos regulares. Por último, es importante estimular el aprendizaje del inglés, la lengua dominante en el comercio internacional, así como la mejor enseñanza de matemáticas e informática en las escuelas secundarias.

b) Desarrollo de la tecnología (de la información) y certificación

Un paso importante para favorecer el acceso a las tecnologías (de la información) modernas –inclusive en el sector de las telecomunicaciones– en la región es mejorar la política regulatoria y de competencia para estimular la inversión y garantizar servicios de buena

calidad al menor costo posible. La mayor difusión de conexiones a Internet de banda ancha facilita la venta de servicios electrónicos más complejos a nivel internacional. La banda ancha impulsa en gran medida la competitividad y productividad de las empresas. Las políticas públicas deberían favorecer a la vez la demanda y la oferta de banda ancha, haciendo hincapié en las pequeñas y medianas empresas (Ueki, Tsuji y Cárcamo, 2005). Esto es posible mediante la eliminación o reducción de los impuestos de importación y del impuesto al valor agregado a los equipos informáticos y servicios vinculados. Otra medida clave es mejorar la cultura de utilización de las TIC entre los (micro) empresarios mediante la profundización del desarrollo del gobierno electrónico en materia de registros y transacciones con el sector empresarial. Además, se deberían intensificar los programas gubernamentales de sensibilización, formación y capacitación de las empresas en temas relacionados con las TIC y sus consecuencias en la capacidad de innovación y competitividad empresarial. Es importante, sin embargo, destacar que las TIC no son un objetivo en sí mismas sino un medio para incrementar la eficiencia.

La exportación de servicios también puede estimularse mediante la promoción de certificaciones de varios tipos, entre ellas las normas de calidad de los productos industriales (ISO 9000). Dicha certificación –que se aplica a los procesos con los cuales se prestan los servicios– aumenta la calidad y la credibilidad internacional. Sin embargo, obtener y mantener dichas certificaciones requiere muchos recursos. Para estimular la certificación, los gobiernos y las asociaciones gremiales del sector privado desempeñan un papel importante. Los gobiernos pueden establecer prioridades en los tipos de certificación, mantener sus

exigencias y evitar que se conviertan en una barrera comercial. En este sentido, la certificación debería ser voluntaria y solo por un tiempo limitado. Los gremios privados pueden desarrollar actividades especializadas para la certificación de calidad de diferentes servicios

y ayudar a los empresarios a cumplir con las normas de calidad internacionales que se aplican a las técnicas de gestión, la racionalización de costos y los controles de calidad.

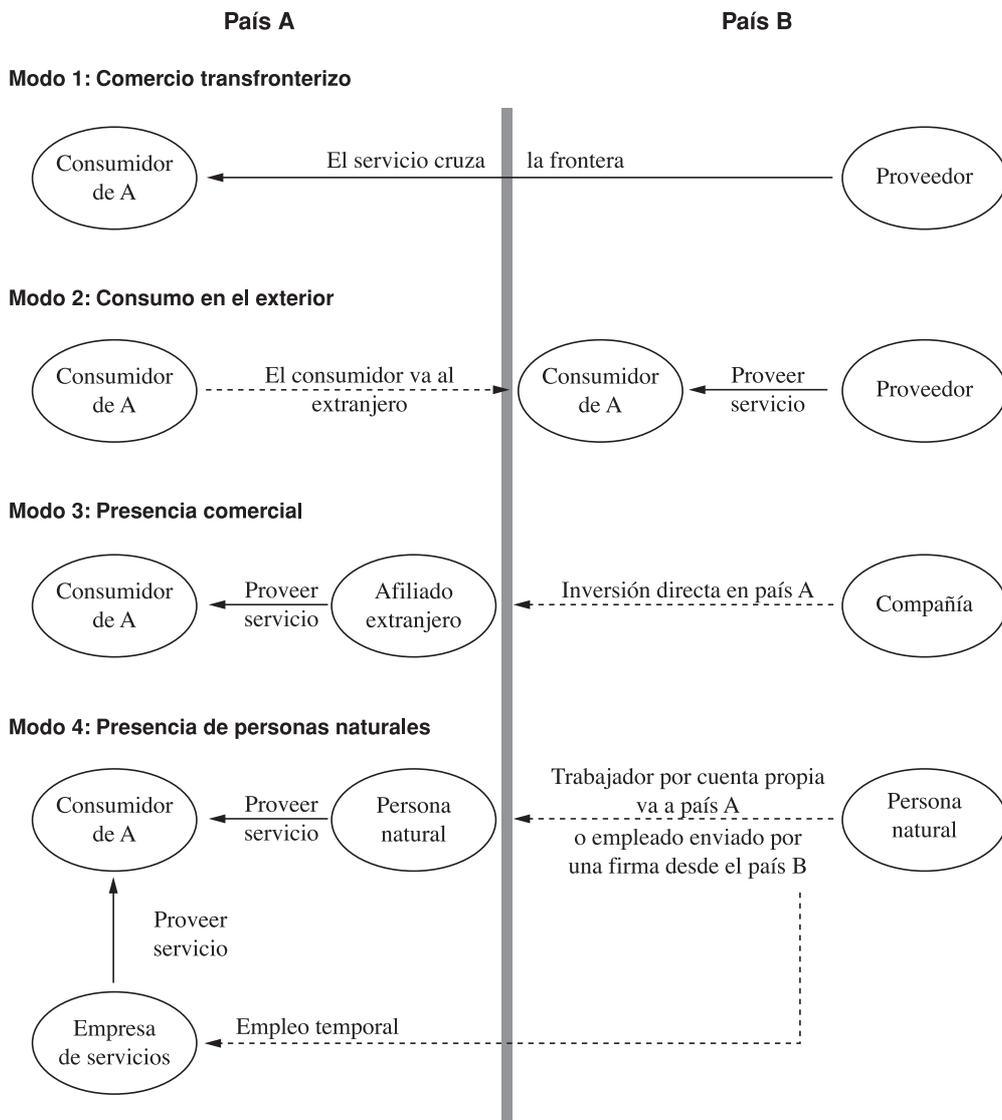
Anexo

Cuadro A.1
CLASIFICACIÓN DEL COMERCIO DE SERVICIOS

Categoría principal	Detalle
Servicios:	
Comunicaciones	Correos y mensajería Telecomunicaciones
Construcción	
Seguros	Seguros de vida, fondos de pensiones Seguros de transporte de mercancías Otros seguros directos Reaseguros Servicios auxiliares
Informática e información	Informática Servicios de información (agencias de noticias), otros servicios de suministro de información
Regalías y licencias	Franquicias comerciales y derechos similares Otras regalías y derechos de licencia
Otros servicios prestados a las empresas	Servicios de compraventa y otros servicios relacionados con el comercio Servicios de arrendamiento y explotación Servicios empresariales, profesionales y técnicos varios (jurídicos, contables, de auditoría, de consultoría, publicidad, investigación y desarrollo, tratamiento de residuos y descontaminación, entre otros)
Excluidos:	
Transportes	
Viajes (inclusive turismo)	
Servicios personales, culturales y recreativos	
Servicios del gobierno	

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *Manual de balanza de pagos*, Washington, D.C., 1993.

Gráfico A.1
LOS CUATRO MODOS DE PRESTAR SERVICIOS EN EL COMERCIO INTERNACIONAL



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Bibliografía

- Aron, R. y J.V. Singh (2005), "Getting offshoring right", *Harvard Business Review*, diciembre.
- AT Kearney (2007a), *The Global Services Location Index*, Chicago, Illinois.
- (2007b), *Destination Latin America: A Near Shore Alternative*, Chicago, Illinois.
- Banco Mundial (2004), "Brazil's services trade and international trade negotiations", *Brazil-Trade Policies to Improve Efficiency, Increase Growth and Reduce Poverty*, Washington, D.C.
- Bahamas Financial Services Board (2006), "Financial services sector economic impact analysis", Nassau, 19 de diciembre [en línea] <http://www.bfsb-bahamas.com/media/Economic%20Impact.pdf>
- Bastos Tigre, P. y F. Silveira Marques (2007), "A indústria de software e serviços na América Latina: uma visão de conjunto", documento preparado para el Proyecto @LIS, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Bom Angelo, E. (2004), "Inserção do Brasil no sector de serviços da economia mundial", São Paulo, National Bank for Economic and Social Development o Paulo, Brasilprev, inédito.
- Camino, C. de (2005), "Comercio internacional de servicios en América Latina y el Caribe", *Documentos de proyectos*, N° 46 (LC/W.46), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2003), "América Latina y el Caribe: series estadísticas sobre comercio de servicios, 1980–2001", *Cuadernos estadísticos*, N° 29 (LC/G.2191–P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.22.
- CAN (Comunidad Andina) (2007), "Avances en la liberalización del comercio intrasubregional de servicios en la Comunidad Andina", *Boletines de coyuntura andina* (SG/di 821), 8 de marzo.
- CARICOM (Comunidad del Caribe) (2004), "Statistics on production and international trade in services: current status and ongoing developmental work", documento presentado en la vigésima novena reunión del Comité Permanente de Estadísticos del Caribe, Hamilton, Bermudas, 22 al 24 de noviembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2006* (LC/G.2336–P), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.32.
- (2006), "Las translatinas en el sector de los servicios", *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2005* (LC/G.2309–P), Santiago de Chile, mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.44.
- (2003), "Las políticas de promoción de exportaciones de servicios en América Latina y el Caribe", *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2002–2003* (LC/G.2221–P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.45.
- CIO (2006), *Offshore Outsourcing Guide – 2006 Global Outsourcing Guide*, Framingham, Massachusetts.
- Diamond Cluster (2006), *2006 Global IT Outsourcing Study*, Chicago, Illinois.
- Dihel, N. y B. Shepherd (2005), "Modal estimates of services barriers", *OECD Trade Policy Working Paper*, N° 51, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Dihel, N., F. Eschenbach y B. Shepherd (2006), "South–South services trade", *OECD Trade Policy Working Paper*, N° 39, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Engman, M. (2006), "International sourcing of IT and business process services: experiences from the United States, the EU and India", documento presentado en el simposio de la Organización Mundial del Comercio sobre Oferta transfronteriza de servicios, Ginebra, 28 y 29 de abril.
- Ferreira Portela, P. (2001), "La liberalización del sector de servicios: el caso del Tratado Unión Europea/México", *serie Comercio internacional*, N° 21 (LC/L.1682–P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.01.II.G.220.
- Freund, C. (2006), "Latin America and the Caribbean respond to the growth of China and India: effects on services trade with the United States", *Latin America and the Caribbean's Response to the Growth of China and India*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Freund, C. y D. Weinhold (2002) "The Internet and international trade in services" *American Economic Review*, vol. 92, N° 2.
- Friedman, T. (2005), *The World is Flat: A Brief History of the Twenty-First Century*, Nueva York, Farrar, Straus and Giroux.

- Golub, S.S. (2003), "Measures of restrictions on inward foreign direct investment for OECD countries", *OECD Economic Studies*, N° 36.
- Grupo de Servicios de Mercosur (s/f), "Orientaciones para el avance de la liberalización del comercio de servicios en el Mercosur", N° 26/06 (mercosur/lxvi gmc/p.dec).
- Kox, H. (2002), "Growth challenges for the Dutch business services industry: international comparison and policy issues", *CPB Special Publications*, N° 40, La Haya, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis.
- Kox, H. y H. Kyvik Nordas (2007), "Services trade and domestic regulation", *Trade Policy Working Paper*, N° 49, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Kox, H. y L. Rubalcaba (2007), "Analysing the contribution of business services to European economic growth", *Bruges European Economic Research Papers*, N° 9, Brujas, College of Europe.
- Mantega, G. (2005), *A importância das exportações de serviços e da internacionalização das empresas brasileiras*, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).
- Marconini, M. (2006), "Services in regional agreements between Latin American and developed countries", *serie Comercio internacional*, N° 71, (LC/L.2544-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.06.II.G.72.
- (2005), "Regional trade agreements and their impact on services trade", documento presentado en el Diálogo regional sobre comercio de servicios y desarrollo sustentable, Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible, Cartagena de Indias, 30 y 31 de mayo.
- Markusen, J.R. y B. Strand (2007), "Trade in business services in general equilibrium", *NBER Working Paper*, N° 12816, Cambridge, Massachusetts.
- Mashayekhi, M. (2005), "Outsourcing: accessing developing countries' knowledge pool and creating a global thinking system", Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), inédito.
- Melitz, M.J. (2003), "The impact of trade on intra-industry reallocations and aggregate industry productivity", *Econometrica*, vol.71, N° 6.
- Miroudot, S. (2006), "The linkages between open services markets and technology transfer", *Trade Policy Working Paper*, N° 29, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Moreira, S.V., P.F. Alves y L.C. Kubota (2006), "Firmas de serviços exportadoras: um estudo sobre setores selecionados", *Estrutura e dinâmica do setor de serviços no Brasil*, J.A. de Negri y L.C. Kubota (eds.), Rio de Janeiro, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA).
- Naciones Unidas (2002), *Manual on Statistics of International Trade in Services* (ST/ESA/STAT/SER.M/86), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.02.XVII.11
- Nordas, H., S. Miroudot y P. Kowalski (2006), "Dynamic gains from trade", *OECD Trade Policy Working Paper*, N° 43, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Oficina de Análisis Económicos (2007), "International services database", Washington, D.C.
- Pereira Goncalves, M. y C. Stephanou (2007), "Financial services and trade agreements in Latin America and the Caribbean: an overview", *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 4181, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Piña, J. (2005), "La deslocalización de funciones no esenciales en las empresas: oportunidades para exportar servicios. El caso de Chile", *serie Comercio internacional*, N° 52 (LC/L.2390-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.133.
- Prieto, F. (2003), "Fomento y diversificación de las exportaciones de servicios", *serie Comercio internacional*, N° 38 (LC/L.2041-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.201.
- Sáez, S. (2005), "Trade in services negotiations: a review of the experience of the United States and the European Union in Latin America", *serie Comercio internacional*, N° 61 (LC/L.2453-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.05.II.G.199.
- SICE (Servicio de Información al Comercio Exterior) (s/f), "Protocolo de Montevideo sobre el Comercio de Servicios del Mercosur" [en línea] http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSR/montevideo/pmontevideo_s.asp.
- Stephenson, S. (2002), "Can regional liberalization of services go further than multilateral liberalization under the GATS?", *World Trade Review*, vol. 1, N° 2, julio.
- The Economist* (2007), 23 de febrero.
- Toivonen, M. (2004), "Expertise as business: long-term development and future prospects of knowledge-intensive business services (KIBS)", *Doctoral dissertation series*, Helsinki, Helsinki University of Technology.
- Ueki, Y., M. Tsuji y R. Cárcamo Olmos (2005), "Tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) para el fomento de las pymes exportadoras en América Latina y Asia oriental", *Documentos de proyectos*, N° 33 (LC/W.33), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2007), “Foreign Direct Investment Database” [en línea] <http://www.unctad.org/Templates/Page.asp?intItemID=1923&&lang=3>.
- (2005), *Trade in Services and Development Implications* (TD/B/COM.1/71), Ginebra, 20 de enero.
- (2004), *World Investment Report – The Shift Towards Services* (UNCTAD/WIR/2004) Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.04.II.D.36.
- Valls-Pereira, L. (2002), “Exportação de serviços comerciais brasileiros: desafios para a formulação de uma política comercial”, *O desafio das exportações*, Rio de Janeiro, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico y Social (BNDES).
- Ventura-Dias, V. y otros (2003), “Globalización y servicios: cambios estructurales en el comercio internacional”, *serie Comercio internacional*, N° 46 (LC/L.2054), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.217.
- Wunsch-Vincent, S. (2006), “Trade in services: global trends and China’s position”, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), inédito.

Capítulo IV

La integración económica en América Latina y el Caribe: en busca de la complementariedad y la convergencia

Introducción

El proceso de integración en América Latina y el Caribe está en evolución. En Centroamérica, ha entrado en vigor el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA–RD) en todos sus países miembros, con excepción de Costa Rica, donde está en proceso de ratificación. La aplicación de este tratado ha supuesto un impulso a la renovación del esquema de integración centroamericano. A su vez, entró en vigor el mercado único del Caribe, con la adhesión de 12 países de habla inglesa y holandesa. De ellos, el subconjunto de países del Caribe oriental acordó además, a mediados de 2007, establecer una unión económica. Esta situación contrasta con el desarrollo de los demás procesos de integración subregionales. En efecto, la conclusión de las negociaciones para establecer un tratado de libre comercio entre dos miembros de la Comunidad Andina (CAN) y Estados Unidos supuso el retiro de la República Bolivariana de Venezuela de ese esquema de integración. Por otra parte, la República Bolivariana de Venezuela solicitó el ingreso como miembro pleno del Mercado Común del Sur (Mercosur), que fue aceptado. Durante 2007 se acordarán los plazos y las condiciones para que dicho país adopte el arancel externo común y la normativa comercial del Mercosur. Por otra parte, las nuevas autoridades de Ecuador han señalado que desean mantener las relaciones comerciales con Estados Unidos en los términos actuales, por lo que las negociaciones para conseguir un acuerdo de libre comercio han quedado suspendidas indefinidamente.

La CAN, después de la salida de la República Bolivariana de Venezuela, la invitación a Chile de que sea miembro asociado y la firma de Colombia y Perú de acuerdos bilaterales con Estados Unidos, experimenta un proceso de ajuste y definición.

El comercio intrarregional continuó creciendo, aunque a un ritmo menor que en los años precedentes. El peso del comercio intrasubregional medido mediante las exportaciones aumentó levemente en el Mercosur y en el conjunto de países de la Asociación

Latinoamericana de Integración (ALADI), y descendió ligeramente en la CAN y en el Mercado Común Centroamericano (MCCA) (véase el cuadro IV.1).

Para algunos países de la región, como Colombia, Costa Rica, Panamá y Perú, el 2007 se caracteriza por su relación comercial con Estados Unidos y la posible entrada en vigor de los acuerdos de libre comercio suscritos. Además, en los casos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, la ampliación que supone la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA) marcó la agenda comercial, en el contexto de los debates más generales sobre la ampliación de la autoridad para negociar acuerdos comerciales del presidente de Estados Unidos, conocida como Autoridad de Promoción del Comercio.

Por otra parte, la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA), iniciativa del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela, ha seguido activa. Dicha iniciativa surgió como una alternativa al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Inicialmente, en diciembre de 2004, fue un acuerdo entre los gobiernos de Cuba y la República Bolivariana de Venezuela, al que se adhirió Bolivia en 2006. En enero de 2007, con motivo de la cuarta cumbre del grupo, Nicaragua se adhirió a la iniciativa. A fines de abril se realizó la quinta cumbre, a la que asistieron, además de los presidentes de los cuatro países miembros, el presidente de Haití y representantes de Dominica, Ecuador, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Uruguay (Carriba, 2007; Vaillant, 2007).

Cuadro IV.1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TOTAL DE EXPORTACIONES, POR ESQUEMAS SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN, 1990-2007
(En millones de dólares corrientes y porcentajes)

	1990	1995	1998	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Enero-marzo 2006	Enero-marzo 2007 ^d
Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)											
Total de exportaciones (1)	112 694	204 170	251 345	316 298	319 807	346 145	427 835	506 557	614 960	141 695	152 443
Exportaciones a la ALADI (2)	13 589	35 471	43 118	41 934	36 164	40 872	56 777	72 251	89 815	19 299	22 805
Porcentaje de exportaciones intrasubregionales (2/1)	12,1	17,4	17,2	13,3	11,3	11,8	13,3	14,3	14,6	13,6	15,0
Comunidad Andina (CAN)											
Total de exportaciones (1)	31 751	39 134	38 896	53 543	52 177	54 716	74 140	100 089	124 111	29 670	30 108
Exportaciones a la CAN (2)	1 312	4 812	5 504	5 656	5 227	4 900	7 604	10 313	12 719	2 680	2 848
Porcentaje de exportaciones intrasubregionales (2/1)	4,1	12,3	14,2	10,6	10,0	9,0	10,5	10,3	10,2	9,0	9,5
Mercado Común del Sur (Mercosur)											
Total de exportaciones (1)	46 403	70 129	80 227	89 078	89 500	106 674	134 196	162 512	190 789	40 581	46 372
Exportaciones al Mercosur (2)	4 127	14 199	20 322	15 298	10 197	12 709	17 319	21 134	25 675	5 410	6 740
Porcentaje de exportaciones intrasubregionales (2/1)	8,9	20,2	25,3	17,2	11,4	11,9	12,9	13,0	13,5	13,3	14,5
Mercado Común Centroamericano (MCCA)											
Total de exportaciones ^a (1)	4 480	8 745	14 987	16 328	17 006	18 117	19 767	21 849	24 821	5 907	6 795
Exportaciones al MCCA (2)	624	1 451	2 754	2 829	2 871	3 110	3 506	3 912	4 429	1 062	1 243
Porcentaje de exportaciones intrasubregionales (2/1)	13,9	16,6	18,4	17,3	16,9	17,2	17,7	17,9	17,8	18,0	18,3
Comunidad del Caribe (CARICOM)											
Exportaciones totales (1)	4 955	5 927	5 537	7 544	7 110	8 624	10 395	14 125	18 522
Exportaciones a la CARICOM (2)	509	843	1 031	1 384	1 220	1 419	1 810	2 150	2 639
América Latina y el Caribe											
Total de exportaciones ^b (1)	130 214	227 922	280 065	345 484	347 610	376 590	472 444	569 295	689 985	152 830	164 822
Exportaciones a América Latina y el Caribe ^c (2)	18 727	45 180	56 644	58 607	53 424	59 635	79 952	100 340	120 051	26 702	30 503
Porcentaje de exportaciones intrasubregionales (2/1)	13,9	19,8	20,2	17,0	15,4	15,8	16,9	17,6	17,4	17,4	18,5

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 Las cifras incluyen las ventas externas de la maquila.

^b Incluye la ALADI, el MCCA, los países de la CARICOM, Panamá, Cuba y la República Dominicana.

^c Incluye el comercio intrasubregional en la CAN, el Mercosur, el MCCA, la CARICOM y el efectuado por Chile y México al resto de la región, así como el realizado entre grupos, más la corriente de exportaciones de Cuba, Panamá y la República Dominicana hacia los demás países de la región.

^d Cifras preliminares.

El Tratado Comercial de los Pueblos constituye el instrumento comercial para implementar los principios del ALBA y consiste, básicamente, en pactos de cooperación que abarcan un amplio conjunto de temas, como energía, salud y cultura. Hasta la fecha, se han firmado dos tratados de este tipo, uno entre Cuba y la República Bolivariana de Venezuela y otro entre estos dos países y Bolivia. Los principios generales de esos tratados son la complementariedad, la solidaridad, la cooperación y el respeto por la soberanía de los pueblos.¹ Recientemente, los países adheridos a la ALBA han acordado aprobar tres proyectos de cooperación en los ámbitos de educación, cultura y comercio. Los dos primeros tienen por objeto realizar programas de alfabetización y crear un fondo para el desarrollo de la cultura. Con el tercero de ellos, denominado Proyecto Gran Nacional Alba Comercio Justo, se pretende crear una gran empresa de suministros industriales y otra dedicada a las exportaciones e importaciones, sobre la base de una lógica de comercio compensado, basada en el establecimiento de redes de

tiendas y de almacenamiento y comercialización de los productos.

En diciembre de 2006 se celebró la segunda Cumbre de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) en Cochabamba, Bolivia. Dicha instancia ha ido consolidando su papel en la región mediante el análisis de una amplia agenda temática, en la que destacan las cuestiones relacionadas con la infraestructura. Los días 16 y 17 de abril de 2007 tuvo lugar en la Isla de Margarita, República Bolivariana de Venezuela, la primera Cumbre Energética Suramericana, en la que se acordó la Declaración de Margarita y se creó el Consejo Energético de Suramérica, integrado por los ministros de energía de cada país, que ha de elaborar una propuesta de lineamientos de la Estrategia Energética Suramericana, del Plan de Acción y del Tratado Energético de Suramérica, que se debatirá en la tercera Cumbre de Jefes de Estado de la CSN a celebrar en Colombia en 2007.

A. Estados Unidos y América Latina y el Caribe²

Durante 2006 y 2007, Estados Unidos ha dado prioridad en su agenda comercial a múltiples iniciativas orientadas a la apertura de mercados, tanto a nivel bilateral como multilateral, de acuerdo a una estrategia de "liberalización competitiva" (véase el cuadro IV.2). Según dicha estrategia, los acuerdos de libre comercio son un medio de determinar el alcance que podrían tener los acuerdos multilaterales en el futuro, mediante el establecimiento de precedentes y la demostración de los verdaderos beneficios del comercio libre y justo (Schwab, 2007).

En el hemisferio occidental, Estados Unidos suscribió en 2006 acuerdos de promoción del comercio con Perú y Colombia,³ y a finales de ese año concluyó

las negociaciones con Panamá. De forma análoga a acuerdos anteriores, estos son de amplio alcance y abarcan todos los aspectos del comercio, como inversiones, servicios, propiedad intelectual y compras públicas, entre otros, y su propósito es eliminar los aranceles y otras barreras impuestas al comercio de bienes y servicios.

A fines de 2006, se promulgó en Estados Unidos la ley de beneficios tributarios y servicios de salud, cuyo aspecto más interesante para América Latina y el Caribe es que contiene disposiciones sobre comercio en virtud de las cuales se amplía el alcance del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) y el Régimen de Preferencias Comerciales para los Países Andinos/Ley

¹ Véase, por ejemplo, la declaración de 14 de diciembre de 2004 firmada por los Gobiernos de Cuba y la República Bolivariana de Venezuela.

² Véase CEPAL (2006a), donde se presenta una reseña de lo ocurrido en este ámbito en 2006.

³ Esos dos acuerdos reciben la denominación de acuerdos de promoción del comercio, diferenciándolos de los acuerdos negociados con Chile, Centroamérica y, más recientemente, con Panamá.

de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPA/ATPDEA) y se autorizan nuevas preferencias comerciales para los textiles y el vestido provenientes de Haití. Conforme a esa ley, también se establecen relaciones normales permanentes con Viet Nam.

De forma análoga, la vigencia del SGP se prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2008, cuestión que abarca a la mayoría de las preferencias correspondientes a 3.400 productos de 133 países en desarrollo. La nueva legislación supone normas más estrictas en materia de exenciones impuestas por necesidades de competencia, a fin de limitar el uso del SGP por parte de los países en desarrollo de mayores ingresos, lo que podría afectar a algunas exportaciones de países como Brasil e India, que figuran entre los principales usuarios del SGP (véase el cuadro IV.4). Mediante dicha legislación se eliminan las exenciones aplicables a todas las categorías de productos en el caso de países cuyas ventas externas del producto en cuestión sea 1,5 veces superior a la cantidad establecida para un determinado año calendario –alrededor de 180 millones de dólares en

2006– o supere en un 75% el valor de las importaciones de dicho producto.

Durante el bienio 2005–2006, las exportaciones de América Latina y el Caribe a Estados Unidos, en promedio, se valoran en 309.905 millones de dólares, de los que solo un 1,7% corresponde al SGP, un 7,6% a otros acuerdos preferenciales y más del 40% a exportaciones reguladas en los tratados de libre comercio. En 2006, el Departamento de Comercio de Estados Unidos ya incluyó en sus registros las preferencias correspondientes al CAFTA–RD. Más del 50% de las exportaciones de Chile, México, El Salvador y Honduras se realizan al amparo de los tratados de libre comercio (véase el cuadro IV.3). En 2006, fueron pocos los países de la región que se acogieron al SGP, mientras aumentó el monto de exportaciones realizadas en virtud de los recientes tratados de libre comercio. Solo cuatro países de la región (Brasil, Argentina, Colombia y Perú) figuran entre los veinte países que son principales beneficiarios del SGP (véase el cuadro IV.4).

Cuadro IV.2
ESTADOS UNIDOS: ACUERDOS, ACUERDOS PREFERENCIALES Y
NEGOCIACIONES COMERCIALES

Ámbito regional, bilateral y multilateral	Negociaciones en curso o por iniciarse	Negociaciones concluidas pendientes de ratificación	Acuerdos suscritos en vigencia
Multilateral	OMC (Ronda de Doha)		
Hemisferio occidental	ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas); Ecuador	Colombia y Perú (2006); Panamá (2006); Costa Rica (2004)	TLCAN (Tratado de Libre Comercio de América del Norte) (Canadá y México) (1994); Ley de Asociación Comercial con la Cuenca del Caribe (2000) (<i>Caribbean Basin Trade Partnership Act</i>); Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA) (2002); CAFTA–RD (Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) y Estados Unidos (2006); Chile (2004)
África y Oriente Medio	Unión Aduanera del África meridional; Emiratos Árabes Unidos		Israel (1985); Jordania (2001); Bahrein (2006); Marruecos (2006); Omán (2006)
Asia y Oceanía	Malasia; República de Corea; Tailandia		Australia, (2005); Singapur (2004)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Representante de Comercio de los Estados Unidos.

Cuadro IV.3
IMPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS CON TRATO PREFERENCIAL DESDE PAÍSES DEL HEMISFERIO OCCIDENTAL
 (En miles de millones de dólares y porcentajes)

	Importaciones acogidas al SGP		Otros acuerdos de preferencias arancelarias ^a		Preferencias de tratados de libre comercio		Importaciones totales	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006	2005	2006
América Latina y el Caribe	1,8	1,6	8,1	7,1	38,1	41,5	290 671	329 139
Mercosur	14,6	14,6	0,0	0,0	0,0	0,0	29 781	30 657
Argentina	13,3	17,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4 648	3 925
Brasil	14,9	14,3	0,0	0,0	0,0	0,0	24 346	26 169
Paraguay	51,8	48,6	0,0	0,0	0,0	0,0	59	51
Uruguay	8,3	9,8	0,0	0,0	0,0	0,0	728	512
Chile	0,0	0,0	0,0	0,0	54,5	57,7	6 745	9 551
Comunidad Andina (CAN)	2,2	2,0	57,1	59,9	0,0	0,0	20 060	22 510
Bolivia	9,2	6,0	53,6	45,9	0,0	0,0	293	362
Colombia	2,2	2,0	53,1	51,9	0,0	0,0	8 770	9 240
Ecuador	1,0	1,0	74,4	76,0	0,0	0,0	5 874	7 011
Perú	3,4	3,0	44,5	54,3	0,0	0,0	5 123	5 897
Venezuela (República Bolivariana de)	2,3	1,9	0,0	0,0	0,0	0,0	32 750	36 283
México	0,0	0,0	0,0	0,0	63,3	64,5	169 216	197 056
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	2,0	1,3	46,7	20,4	0,0	28,2	13 422	14 020
Costa Rica	2,6	3,0	30,1	36,2	0,0	0,0	3 377	3 813
El Salvador	2,9	0,5	61,9	8,4	0,0	53,3	1 982	1 843
Guatemala	2,1	1,5	39,9	21,0	0,0	17,9	3 123	3 103
Honduras	1,5	0,3	63,1	14,9	0,0	53,6	3 758	3 735
Nicaragua	0,1	0,1	34,2	7,3	0,0	27,1	1 182	1 526
Panamá	6,2	7,2	12,5	9,8	0,0	0,0	320	338
Países del Caribe	1,0	1,0	32,1	37,5	0,0	0,0	18 377	18 724
Bahamas	0,1	0,5	15,9	28,7	0,0	0,0	698	436
Barbados	2,8	0,0	12,5	15,2	0,0	0,0	32	33
Belice	1,5	4,1	56,1	49,3	0,0	0,0	98	146
Guyana	5,5	11,7	5,0	4,8	0,0	0,0	120	125
Haití	0,4	0,3	68,0	76,4	0,0	0,0	447	496
Jamaica	2,5	2,6	44,6	52,2	0,0	0,0	341	471
República Dominicana	3,3	2,9	54,0	54,6	0,0	0,0	4 603	4 540
Saint Kitts y Nevis	2,9	2,0	50,0	50,0	0,0	0,0	50	50
San Vicente y las Granadinas	0,2	1,1	6,3	0,0	0,0	0,0	16	2
Santa Lucía	1,3	1,3	9,2	18,9	0,0	0,0	65	37
Suriname	0,0	0,1	0,0	0,6	0,0	0,0	165	164
Trinidad y Tabago	0,1	0,1	35,1	43,8	0,0	0,0	7 793	8 398
Otros^b	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	3 949	3 826

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

^a Incluye los diferentes acuerdos de preferencias arancelarias otorgadas por Estados Unidos a diferentes grupos de países de la región: el Régimen de Preferencias Comerciales para los Países Andinos (ATPA) y la ampliación de la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA) con Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, así como la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (CBERA) con los países centroamericanos y los de la Cuenca del Caribe.

^b Incluye Anguila, Antigua y Barbuda, Antillas Holandesas, Aruba, Granada, Islas Vírgenes Británicas, Islas Turcas y Caicos y Montserrat.

Cuadro IV.4
**PRINCIPALES PAÍSES BENEFICIARIOS DE LAS IMPORTACIONES A ESTADOS UNIDOS ACOGIDAS
 AL SISTEMA GENERALIZADO DE PREFERENCIAS, 2006**
 (En millones de dólares)

Nº de orden	País en desarrollo beneficiario	Importaciones libres de impuestos correspondientes al SGP	Total de las importaciones del país	Proporción respecto de las importaciones a Estados Unidos correspondientes al SGP (porcentajes)
1	Angola	5,92	11,72	50,5
2	India	5,67	21,83	26,0
3	Tailandia	4,25	22,47	18,9
4	Brasil	3,72	26,39	14,1
5	Indonesia	1,89	13,40	14,1
6	Guinea Ecuatorial	1,34	1,73	77,3
7	Filipinas	1,14	9,70	11,8
8	Turquía	1,12	5,36	21,0
9	Sudáfrica	1,07	7,53	14,2
10	Venezuela (República Bolivariana de)	0,69	37,17	1,8
11	Argentina	0,67	3,97	16,8
12	Federación de Rusia	0,51	19,78	2,6
13	Kazajstán	0,48	0,96	50,3
14	Chad	0,40	1,92	21,1
15	Yemen	0,34	0,45	75,5
16	Rumania	0,27	1,12	24,6
17	Colombia	0,18	9,27	2,0
18	Perú	0,18	5,88	3,0
19	Croacia	0,15	0,35	41,3
20	Sri Lanka	0,14	2,14	6,7
21	República Dominicana	0,13	4,53	2,9
24	Costa Rica	0,11	3,84	3,0
25	Ecuador	0,07	7,09	1,0
27	Guatemala	0,07	3,10	2,2
32	Uruguay	0,05	0,51	9,8
39	Paraguay	0,03	0,06	47,5
40	Panamá	0,02	0,38	6,4
42	Bolivia	0,02	0,36	6,0

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

La vigencia de la ATPDEA se prorrogó durante seis meses en los casos de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Posteriormente, se aprobó una medida similar que se aplicaría a los países que concluyeran el proceso de aprobación legislativa de un acuerdo de fomento del comercio con Estados Unidos. Solo Colombia y Perú están en vías de que se les otorgue la segunda prórroga automática, aunque es necesario que el Congreso de Estados Unidos apruebe los respectivos acuerdos de libre comercio. No obstante, en marzo de 2007, la mayoría demócrata del Congreso de Estados Unidos estudió la posibilidad de prorrogar las preferencias durante un período de dos años a partir de su vencimiento en junio de 2007. La no renovación de la ATPDEA podría perjudicar a los países beneficiarios, especialmente a Bolivia y Ecuador, países con un menor desarrollo relativo en ese grupo. Entre las posibles consecuencias que se pueden generar de que

la ATPDEA no se renueve destacan la destrucción de empleo, las presiones migratorias hacia Estados Unidos y la pérdida de bienestar, no solamente en los países andinos sino también de los consumidores estadounidenses (USITC, 2005; Durán, 2007).

Después de arduas negociaciones en el Congreso de los Estados Unidos, y luego de un acuerdo alcanzado por el Comité de Medios y Arbitrios, cuatro días antes de su expiración, el ATPDEA fue extendido por ocho meses más, por lo que el nuevo plazo de vencimiento quedó fijado para el 29 de febrero de 2008. Para Bolivia y Ecuador, esta prórroga es un alivio, que da un cierto respiro a los exportadores. Sin embargo, el plazo sigue siendo corto y provocando preocupación en muchos círculos empresariales. Por su parte, a Perú y Colombia les sirve de puente mientras sus gobiernos esperan la aprobación de los tratados de libre comercio que se negociaron durante los últimos dos años, pero

si el Congreso de Estados Unidos no aprueba los acuerdos pendientes se verían forzados, junto con Bolivia y Ecuador, a pedir más prórrogas en el futuro.

En el primer cuatrimestre de 2007, el Congreso y el Gobierno de Estados Unidos abordaron en su agenda comercial, entre otras cuestiones, la forma en que las disposiciones laborales y en materia de medio ambiente se incorporarían a los acuerdos comerciales suscritos. Se llegó a un consenso conceptual con respecto a los acuerdos pendientes de aprobación por el Congreso, en el sentido de que los países deben observar en sus legislaciones y prácticas las obligaciones de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo de 1998 de la Organización Internacional del Trabajo (capítulo I). Asimismo, se incorporó la obligación de suscribir siete acuerdos relativos al medio ambiente y el compromiso de implementar los acuerdos multilaterales que se hubieran suscrito (*Inside U.S. Trade, 2007a*).

La ATPDEA, promulgada en 2002, sustituyó y amplió el Régimen de Preferencias Comerciales para los Países Andinos de 1991 (ATPA), cuyo propósito era estimular un desarrollo económico diversificado y combatir la producción de drogas y el narcotráfico. La ATPDEA permitió incorporar 700 nuevos productos con acceso libre de impuestos a la lista inicial, pasando a ser 6.300 la cantidad total de productos con acceso libre. Entre otros, figuran en dicha ley los siguientes productos: los artículos de cuero, el petróleo y los

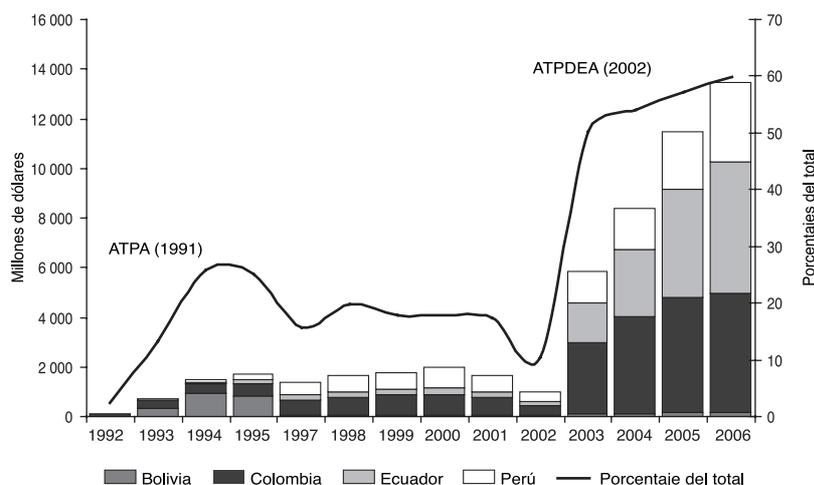
productos derivados, el cobre refinado, las flores frescas, los espárragos, los textiles, las confecciones, el calzado, el atún y las prendas de vestir confeccionadas con telas de origen estadounidense.

En 2006, más de la mitad de las importaciones de Estados Unidos procedentes de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, cuyo valor ascendió a 13.500 millones de dólares, ingresaron en Estados Unidos en virtud del programa de la ATPDEA (véase el gráfico IV.1), siendo Ecuador, Colombia y Perú los principales proveedores del grupo andino.

En cuanto a las preferencias aplicables a Haití, se incorporó una nueva disposición a la Iniciativa para la Cuenca del Caribe, la ley de oportunidad haitiana mediante el aliento a la asociación (*Haitian Hemispheric Opportunity through Partnership Encouragement Act (HOPE)*), que autoriza la entrada libre de impuestos a nuevos productos haitianos, entre los que figuran los cables eléctricos para automóviles y las prendas de vestir. Dicha ley entrará en vigor una vez que el Presidente de Estados Unidos certifique ante el Congreso de su país que Haití ha cumplido con ciertos requisitos y estipulaciones sobre reembarque.

La vigencia de la Ley de Asociación entre Estados Unidos y la Cuenca del Caribe termina en 2008. Se preveía iniciar conversaciones sobre las alternativas ulteriores en junio de 2007, en el contexto de la conferencia sobre el Caribe ("Visión 20:20"), en Washington, D.C.

Gráfico IV.1
IMPORTACIONES DE ESTADOS UNIDOS PROCEDENTES DE PAÍSES BENEFICIARIOS DE LA ATPDEA, 1992–2006
(En millones de dólares y en porcentajes)



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

B. El Mercosur: ampliación y debilitamiento

El año 2006 ha representado un período particular en la historia reciente del Mercosur. Por una parte, se ha argumentado que el establecimiento, a fines de año, del Parlamento del Mercosur y la realización de la Cumbre Social, han supuesto que el Mercosur deje de ser una iniciativa restringida a los gobiernos y las administraciones y haya ampliado sus vínculos con la sociedad civil. Por otra parte, ha aumentado la preocupación por otorgar un trato diferenciado a los socios de menor tamaño relativo y a los agentes económicos más débiles.

En el ámbito comercial, las exportaciones intrasubregionales aumentaron en más del 20%, generando un alza de medio punto en el coeficiente de

exportaciones intrasubregionales, que pasó del 13% al 13,5% en 2006. Durante el primer trimestre de 2007 continuó ese impulso, y dicho coeficiente aumentó un punto más, pasando a ser del 14,5% (véase el cuadro IV.5). En gran medida, la recuperación del comercio intrasubregional en el Mercosur se debe al comercio bilateral entre Argentina y Brasil, con una tendencia hacia una mayor estabilización de esas corrientes comerciales. Hasta marzo de 2007 se observa una importante recuperación del comercio de manufacturas de origen industrial desde Argentina y Brasil, entre las que destaca el acusado aumento de las ventas de partes para vehículos, metales comunes y productos químicos.

Cuadro IV.5
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DEL MERCOSUR, 1990-2007
(En millones de dólares y porcentajes)

	1990	1995	1998	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Enero-marzo 2006	Enero-marzo 2007 ^a
Total de exportaciones (1)	46 403	70 129	80 227	89 078	89 500	106 674	134 196	162 512	190 789	40 581	46 421
Porcentaje de crecimiento anual	-0,3	13,3	-2,9	4,0	0,5	19,2	25,8	21,1	17,4	15,9	14,4
Exportaciones al Mercosur (2)	4 127	14 199	20 322	15 298	10 197	12 709	17 319	21 134	25 675	5 408	6 740
Porcentaje de crecimiento anual	7,6	17,8	-1,1	-13,6	-33,3	24,6	36,3	22,0	21,5	18,6	24,6
Porcentaje de exportaciones dentro del Mercosur (2/1)	8,9	20,2	25,3	17,2	11,4	11,9	12,9	13,0	13,5	13,3	14,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de la Secretaría del Mercosur e información oficial de los países (Secretaría de Comercio Exterior de Brasil (SECEX), Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (INDEC), Banco Central del Uruguay y Banco Central del Paraguay).

^a Estimaciones preliminares.

1. Trato diferenciado a los socios y agentes de menor dimensión

A fin de otorgar un trato diferenciado los socios y agentes de menor dimensión, el 15 de diciembre de 2006, los ministros de Hacienda de Brasil y de Economía de Argentina firmaron un protocolo de intenciones para implementar, en el segundo semestre de 2007, un sistema de pagos en monedas locales para el intercambio bilateral, con claros beneficios para las pymes. Sin embargo, en enero de 2007, los Gobiernos de Uruguay

y Paraguay indicaron que no aceptarían que se eliminara el uso del dólar en las transacciones regionales. Actualmente, el proyecto está en la etapa de elaboración técnica, aunque se centra más en el intercambio entre los dos socios mayores.

En el mismo sentido de compensar distorsiones, el 9 de enero de 2007, el Gobierno de Brasil anunció la decisión de eliminar el doble cobro del arancel externo

común en los productos importados por el bloque. Una posibilidad sería la adopción de un certificado de exención para la circulación de productos en la zona. La decisión política estaría tomada, pero todavía hacen falta algunos estudios de viabilidad. Uruguay es el país que más ha promovido el fin del doble cobro del arancel externo común. No obstante, Paraguay presenta objeciones por temor a pérdidas de recaudación fiscal, ya que el cobro de aranceles representa un 18% de la recaudación total del gobierno.

El fin del doble cobro del arancel externo común es una exigencia de la Unión Europea en las negociaciones entre las dos regiones y la cuestión sigue su curso técnico. La falta de una institución regional que gestione los recursos recaudados mediante el cobro del arancel y las restricciones constitucionales que limitan el reparto de los recursos son las dos barreras más importantes para solucionar esta distorsión.

También en enero de 2007, Brasil anunció su intención de facilitar el ingreso de productos uruguayos y paraguayos en su territorio mediante la reducción del índice de nacionalización requerido para poder acceder a preferencias arancelarias, que actualmente es del 40% para Paraguay y del 50% para Uruguay. Brasil propuso que el Mercosur reduzca esos porcentajes a un 30% para Uruguay y un 25% para Paraguay. En la Cumbre de Río de Janeiro, que tuvo lugar el 18 de enero de 2007, se acordó postergar la decisión de conceder o no dichos beneficios y se constituyó un grupo de trabajo de viceministros para debatir las medidas de apoyo a los socios de menor envergadura, el cual debía presentar propuestas en una reunión ministerial en abril.⁴

Se considera que la creación de un Fondo para la Convergencia Estructural en el Mercosur es un elemento adicional para resarcir a los socios menores por la eventual pérdida de recaudación y también, dada la dificultad en avanzar en otros temas, una forma de compensación parcial que beneficiaría a dichos socios. El fondo tiene un capital de 100 millones de dólares, de los cuales el 75% corresponde a contribuciones del Gobierno de Brasil. En la Cumbre de Río de Janeiro se aprobaron 11 proyectos piloto, con un coste total de 73 millones de dólares. De ellos, cinco son en Paraguay, dos para fortalecer la Secretaría Técnica del Mercosur y uno para combatir la fiebre aftosa en la región.

Algunas iniciativas menos controvertidas hacen referencia a la complementariedad productiva entre las cinco economías. En diciembre de 2006, los ministros aprobaron algunas medidas en ese sentido. Petróleo Brasileiro (Petrobras) desempeñará un papel fundamental al articular una red de empresas para que alcancen los estándares de calidad, de innovación y de precios exigidos por sus proveedores, a fin de aumentar la participación de las empresas de la región productoras de bienes y servicios en los proyectos de petróleo y gas en todo el mundo.⁵

A principios de mayo de 2007, se reunieron en Quito seis Ministros de Economía de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay y República Bolivariana de Venezuela) y acordaron la creación del Banco del Sur. Entre los objetivos de esta institución figura financiar proyectos de infraestructura, especialmente los que contribuyan a la integración regional.

2. Ampliación del Mercosur

Una dimensión que ha adquirido importancia para el futuro del Mercosur es el proceso de ampliación. El 15 de diciembre de 2006, el Consejo del Mercado Común del Mercosur aprobó la solicitud de ingreso de Bolivia.

Sin embargo, en lugar de formalizar la solicitud para convertirse en miembro pleno, siguiendo el ejemplo venezolano, Bolivia pidió la constitución de un Grupo de Trabajo ad hoc para evaluar los costos y beneficios

⁴ La propuesta ha sido conflictiva en el ámbito interno. La Confederación Nacional de la Industria de Brasil manifestó su oposición a la propuesta de flexibilizar el régimen de origen del Mercosur, argumentando que los industriales no habían sido consultados por el gobierno.

⁵ También se han examinado medidas para el sector automotor, como la integración de las empresas montadoras y productoras de partes para vehículos instaladas en más de un país, y para el sector turístico, mediante la interconexión de negocios entre los hoteles y los fabricantes de productos usados en el sector, como ropa de cama, uniformes, toallas, alimentos y otros. De modo semejante, Brasil y Argentina han empezado a preparar una propuesta para homogeneizar los aranceles de las partes para tractores producidos en fábricas que proveen partes para las montadoras de esos vehículos. Los aranceles pagados por esas fábricas oscilan entre el 14% y el 18%, y pasarían a ser del 8%.

de su adhesión plena, cuyo plazo para presentar conclusiones es de 180 días prorrogables por igual período. Bolivia pretende seguir perteneciendo a la CAN y no se ha comprometido a sustituir el arancel externo común andino por el del Mercosur.

El nuevo Gobierno de Ecuador no solicitó la adhesión como miembro pleno del Mercosur en la Cumbre de enero de 2007 para no perder sus ventajas en la CAN y prefirió que su país continuara como miembro asociado al bloque.

La firma del Protocolo de adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur en julio de 2006, que consagra su incorporación como nuevo socio del bloque, constituye un hecho inédito en este proceso de integración regional: se trata de la primera ampliación desde su formación en 1991 e incorpora a un nuevo miembro pleno a la Unión Aduanera.⁶ Hasta entonces, las relaciones entre el Mercosur y ese país se enmarcaban en las negociaciones interregionales entre el bloque y la CAN, regidas desde 2004 por el Acuerdo de Complementación Económica entre los Estados Partes del Mercosur y Colombia, Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela, cuyo principal objetivo era la conformación de un área de libre comercio.

La adhesión de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur implica un incremento de un 13,2% en el PIB del bloque y la incorporación de un mercado de 38 millones de habitantes. Se trata de la tercera economía de Sudamérica y del segundo exportador de la región. El país destaca asimismo por ser uno de los principales productores mundiales de petróleo y por sus considerables reservas de hidrocarburos. La importancia de la incorporación de la República Bolivariana de Venezuela que expresan estos datos contrasta con la escasa magnitud relativa de sus relaciones comerciales con el bloque. Sus compras a la región no solo son muy inferiores a las principales corrientes intrasubregionales, sino que también representan una pequeña porción de sus exportaciones e importaciones totales. Su peso en el comercio intrasubregional sería del orden del 4,5%, y sus exportaciones hacia el grupo representan solamente el 2% del total de sus exportaciones. En términos comerciales, el grueso de sus exportaciones se dirige a mercados que no son de la región y sus importaciones desde el Mercosur provienen predominantemente de Brasil y Argentina (véase el cuadro IV.6).

Cuadro IV.6
MERCADO COMÚN DEL SUR (MERCOSUR): MATRIZ DE PARTICIPACIÓN INTRASUBREGIONAL, SUPUESTA LA INCLUSIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA COMO MIEMBRO PLENO, 2006
(En millones de dólares y porcentajes)

2006	Millones de dólares						Porcentajes						Coeficiente "intra"
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela (República Bolivariana de)	Mercosur	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela (República Bolivariana de)	Mercosur	
Argentina		8 152	616	1 139	793	10 700		27,0	2,0	3,8	2,6	35,5	22,8
Brasil	11 714		1 231	1 006	3 555	17 506	49,0		4,1	3,3	11,8	58,1	12,6
Paraguay	168	328		420	10	916	0,7	1,1		1,4	0,0	3,0	21,1
Uruguay	301	583	58		78	1 020	1,3	1,9	0,2		0,3	3,4	22,7
Venezuela (República Bolivariana de)	25	592	140	599		1 356	0,1	2,0	0,5	2,0		4,5	2,0
Mercosur	12 208	9 655	2 045	3 164	4 436	30 142	51,1	32,0	6,8	10,5	14,7	100,0	11,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de la Secretaría del Mercosur e información oficial de los países (Secretaría de Comercio Exterior de Brasil (SECEX), Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (INDEC), Banco Central del Uruguay y Banco Central del Paraguay) y la base de datos de la Secretaría de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI).

⁶ Para que el Protocolo de Adhesión entre en vigor, es necesaria la confirmación de los parlamentos de los cinco países involucrados. Hasta la fecha, tan solo la República Bolivariana de Venezuela, Argentina y Uruguay han ratificado la incorporación del nuevo socio.

El ingreso de la República Bolivariana de Venezuela al Mercosur supone, en el plano comercial, dos desafíos fundamentales: la adopción del arancel externo común y la liberalización comercial respecto de los socios fundadores del Mercosur. El protocolo de adhesión fija un plazo de cuatro años para la adopción del arancel externo común y delega en el Grupo de Trabajo el establecimiento del cronograma de aplicación.⁷ El principal problema a afrontar en este proceso es la convergencia entre los aranceles. Si bien en algunos estudios se señala cierta paridad en los niveles medios de los aranceles, la complejidad del esquema tarifario del nuevo socio puede originar algunos conflictos en el proceso de convergencia.

Con respecto a la liberalización comercial dentro del bloque, en el protocolo de adhesión se estipula un cronograma según el cual Argentina y Brasil deberán abrir sus economías a los productos venezolanos a partir del 1° de enero de 2010. La República Bolivariana de Venezuela otorgará el libre acceso a su mercado el 1° de enero de 2012 a los productos provenientes de todos los socios del Mercosur. Por último, Uruguay y Paraguay permitirán el libre ingreso de la producción venezolana a sus respectivos mercados a partir de 2013. Esos plazos establecidos en el protocolo de adhesión suponen la anticipación de los vencimientos para la liberalización previstos en los acuerdos previamente firmados entre el Mercosur y la CAN, en particular en el caso de los denominados productos sensibles, cuya desgravación plena se adelantaría de 2018 a 2014. Los mayores cambios entre ambos cronogramas afectan, principalmente, a la República Bolivariana de Venezuela, Paraguay y Uruguay. Cabe señalar, de todas maneras, que las actividades con mayor potencial de incrementar las corrientes comerciales ya cuentan con algún grado de preferencia, por lo que no se deberían sobreestimar los beneficios esperados del adelantamiento de los plazos de liberalización comercial.

En la República Bolivariana de Venezuela se ha llamado la atención sobre algunos de los probables efectos del proceso de liberalización comercial en su economía, habida cuenta de su menor grado de competitividad en ciertas líneas de producción en comparación con los países del Mercosur. En particular, la tendencia del déficit comercial que el país ha venido manteniendo con los países del bloque del Sur pone en duda la capacidad del tejido productivo venezolano para alcanzar los estándares necesarios en los plazos

pautados. Se ha señalado también que, en aquellos sectores y productos que presentan oportunidades potenciales para nuevas exportaciones venezolanas en general, el nuevo socio deberá competir con alguna de las dos economías más importante del bloque. Por el momento, la ventaja comparativa de la República Bolivariana de Venezuela se concentraría en algunos productos como hierro y acero, químicos y metales no ferrosos (CAN, 2007a) y en esos sectores, tanto en Brasil como en Argentina existe un gran potencial, por lo que se prevé que la República Bolivariana de Venezuela seguirá dependiendo de la demanda de esos productos de los países andinos, especialmente de Colombia y Ecuador, hacia donde los costos de transporte son menores que en el caso de los miembros del Mercosur (Fernández y Pineda, 2006). Sin embargo, la retracción del país del grupo ha significado una merma del dinamismo comercial venezolano hacia Perú, ya que en el primer bimestre de 2007 las importaciones de productos venezolanos se redujeron en algo más del 70% (Aduanas del Perú, 2007).

El papel que la República Bolivariana de Venezuela ocupará en la dinámica interna de las decisiones en el Mercosur es aún un interrogante.⁸ Según algunas interpretaciones, dicho país podría ser un aliado estratégico de Argentina para contrapesar el poder de la economía brasileña en la región; desde otras visiones, se destaca la posibilidad de que actúe como un potencial líder aglutinador de las economías más pequeñas del bloque, circunstancia que permitiría aplacar las tendencias separatistas que han surgido en los socios de menor tamaño. No obstante, el tiempo transcurrido es demasiado breve para sacar conclusiones al respecto y, lo que es más importante, resta por conocer las modificaciones prácticas en materia de políticas que la República Bolivariana de Venezuela podría realizar para concretar su ingreso al Mercosur, con inclusión de su disposición efectiva de negociar el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

Cabe destacar asimismo dos aspectos que, en el plano político, han despertado cierta incertidumbre. En primer lugar, se ha cuestionado la capacidad del Gobierno de la República Bolivariana de Venezuela de influir en la agenda exterior del bloque debido a que el país muestra una gran vulnerabilidad en sectores en los que el bloque se muestra más competitivo. Este fenómeno podría generar tensiones a la hora de llevar adelante negociaciones con terceros (Peña, 2007a). A su vez, y en el mismo sentido, la elección de los socios

⁷ Véase Mercosur [en línea] <http://www.mercosur.int/msweb/portal%20intermediario/es/index.htm>.

⁸ En Da Motta Veiga y Rios (2007) y Vaillant (2007) figura un análisis del ingreso de República Bolivariana de Venezuela en el Mercosur.

económicos más destacados fuera de la región podría transformarse en una fuente de conflictos entre los miembros del Mercosur.

El proceso de incorporación de la República Bolivariana de Venezuela como miembro pleno al Mercosur genera un nuevo escenario en América del Sur. Una importante prueba será el curso de la relación entre sus miembros durante el proceso de transición y la forma de abordar las brechas de competitividad entre sus miembros. Al mismo tiempo, el proceso supone una gran oportunidad para el bloque, ya que en la medida que la incorporación del nuevo socio resulte exitosa, no solo supondría un fortalecimiento institucional, sino que se convertiría también en un factor de atracción para otros países sudamericanos.

En sus relaciones comerciales con el resto de la región, Brasil ha venido adoptando gradualmente una estrategia de acuerdos bilaterales, que también ha sido adoptada por sus socios del grupo. Brasil ha suscrito acuerdos con Bolivia, Paraguay y la República

Bolivariana de Venezuela, y mantiene conversaciones con Argentina, Chile y Uruguay. En este marco destaca el acuerdo de cooperación sobre biocombustibles firmado entre Brasil y Estados Unidos.⁹ Posteriormente, Brasil estableció una alianza estratégica con la Unión Europea, en el marco de la primera cumbre Brasil–Unión Europea. Una alianza de esta naturaleza, establecida anteriormente solo por China, India y la Federación de Rusia, supone entre otras cosas el desarrollo de una agenda de intercambios, contactos y actividades de transferencia con respecto a una amplia gama de materias, como combustibles, para lo cual se creó un mecanismo de política energética.¹⁰

Las economías pequeñas que integran el Mercosur estarían dispuestas a explorar nuevas posibilidades, no solo con respecto a los vínculos internos sino también con países que no forman parte de esa asociación. Algunos técnicos de organismos gubernamentales y el sector académico ya están evaluando esta posibilidad y sus posibles costos y beneficios.

C. Las relaciones dentro del Mercosur

El 27 de enero de 2007, Uruguay firmó el acuerdo marco de comercio e inversiones con Estados Unidos. Argentina y Brasil han declarado que la firma definitiva de un acuerdo de libre comercio de Uruguay con Estados Unidos haría incompatible la permanencia de ese país en el Mercosur. La perspectiva de la firma del acuerdo marco produjo la atracción de diversas inversiones extranjeras con miras al mercado de Estados Unidos y refleja, tanto la disconformidad de los uruguayos con respecto a los resultados obtenidos en el Mercosur, como una decepción por el trato que el Mercosur ha concedido al conflicto de las papeleras con Argentina.

Entre los socios de Mercosur persisten algunos conflictos. El más importante se da entre Uruguay y Argentina, relacionado con los posibles daños ambientales que podrían causar dos plantas productoras de celulosa promovidas por empresas europeas, Botnia y ENCE, finlandesa y española respectivamente. Dichas empresas iniciaron gestiones en 2002 para instalarse

en la ciudad de Fray Bentos, en la región oeste de Uruguay. El proyecto implica una inversión total cercana a los 1.500 millones de dólares y podría tener repercusiones considerables en el nivel de empleo, las exportaciones y los recursos tributarios de la economía uruguaya. El plan despertó resistencias en Argentina, donde se cuestionaron los posibles efectos transfronterizos negativos del proyecto, la elección del lugar de ubicación, la tecnología de producción y la gestión de los residuos. Las críticas ambientales estarían justificadas por la utilización de un recurso hídrico compartido entre ambos países. El gobierno argentino consideraría que Uruguay habría incumplido el Estatuto del Río Uruguay (ERU), firmado por ambos países en 1975, al no comunicar formalmente a la Comisión Administradora del Río Uruguay (CARU) la realización de un proyecto de tal envergadura.

En Uruguay se cuestionaron las intenciones de tales críticas, señalando que Argentina ha permitido

⁹ Véase el análisis de este acuerdo y sus efectos regionales en Peña (2007b).

¹⁰ Véase el sitio de la Unión Europea [en línea] http://ec.europa.eu/esternal_relations/brazil/intro/index.htm.

la instalación y el funcionamiento en su territorio de diversas plantas de celulosa que operan con técnicas inferiores. Además, se aseguraba que la autorización para la radicación de las inversiones se había otorgado una vez confirmado el compromiso de que las nuevas plantas operarían según los estándares y normas internacionales. La decisión unilateral del gobierno uruguayo de dar el visto bueno a la iniciación de las obras, que en el caso de Botnia se amparó en un tratado bilateral de inversiones firmado con Finlandia, agudizó la disputa. Esta se radicalizó considerablemente a partir de los primeros meses de 2006, cuando vecinos y organizaciones civiles de Gualaguaychú, ciudad de la provincia argentina de Entre Ríos, situada casi enfrente de Fray Bentos en la otra orilla del río Uruguay, decidieron cortar los pasos fronterizos a Uruguay en el auge de la temporada turística.

En mayo de 2006, el gobierno uruguayo apeló al mecanismo de solución de controversias del Mercosur (Protocolo de Olivos), alegando graves pérdidas económicas por la inacción del Estado argentino ante los cortes de rutas. Las autoridades argentinas defendieron su posición ante el tribunal arbitral del Mercosur, remarcando que la necesidad de respetar el principio constitucional de libertad de expresión tenía primacía sobre la libre circulación de rutas establecida en el Tratado de Asunción.

Argentina, tratando de mantener el conflicto como una disputa bilateral y fuera del ámbito regional, decidió continuar con el procedimiento establecido en el Estatuto del Río Uruguay y recurrió a la Corte Internacional de Justicia de La Haya para denunciar a Uruguay por la violación del Estatuto.¹¹ En diciembre

de 2006, la empresa ENCE comunicó a los dos gobiernos la decisión de cambiar la ubicación al departamento uruguayo de Colonia, mientras Botnia avanzó considerablemente las obras en la localización inicial. En la actualidad, está en marcha un proceso de mediación por parte de la Corona española. De todas formas, la protesta cívica en Argentina ha continuado y los cortes de ruta se han extendido a otros pasos fronterizos, mientras que las autoridades uruguayas se han negado a cualquier negociación oficial hasta que no se desactiven los cortes de rutas.

En enero de 2007, Argentina inició una controversia en contra de Brasil ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) por las medidas antidumping adoptadas relativas a las importaciones de resinas de politereftalato de etileno (PET) procedentes de Argentina. El reclamo de Argentina se basa en que “la investigación realizada, la determinación formulada y los derechos impuestos incumplen las obligaciones que corresponden al Brasil en virtud de las disposiciones del GATT de 1994 y el Acuerdo Antidumping” (OMC, 2007).¹²

Por otra parte, a fines de diciembre de 2006, Argentina impuso nuevas restricciones a los electrodomésticos de “línea blanca” procedentes de Brasil al adoptar licencias no automáticas de importación, lo que burocratiza y hace más lento el proceso. Brasil acusa a Argentina de no importar esos productos de países del bloque e importarlos desde China y México, consolidando una desviación en el comercio. Argentina argumenta que necesita alcanzar un nivel productivo que le permita competir con la producción brasileña (*Valor Económico*, 2007).

D. La Comunidad Andina: una difícil renovación

En 2006 se produjo la salida de la República Bolivariana de Venezuela de la CAN. Actualmente, los países están

finalizando las negociaciones para administrar el período de cinco años en que se mantendrán vigentes

¹¹ La Corte Internacional de Justicia ha rechazado sucesivas medidas cautelares presentadas por Argentina y Uruguay, que reclamaban la suspensión de las obras o de los cortes de rutas, respectivamente.

¹² Cabe señalar en este caso el hecho de que se haya reclamado directamente ante la OMC, sin explorar las alternativas existentes para la solución de controversias a nivel regional. Argentina alega que el Mercosur no dispone de normas armonizadas para tratar las cuestiones relacionadas con las medidas antidumping, mientras que las normas de la OMC son válidas y aceptadas por todas las partes, *O Estado de S. Paulo* (2007).

las ventajas recibidas y otorgadas, como se indica en el artículo 135 del Acuerdo de Cartagena. A partir de la denuncia hasta que se cumplan los cinco años, la República Bolivariana de Venezuela queda comprometida a: a) mantener el trato nacional; b) prohibir las trabas al comercio originado en los países andinos; c) mantener los programas de liberación acordados previamente con sus antiguos socios; y d) otorgar el beneficio de nación más favorecida hasta su pleno retiro. Además, los países acordaron continuar con el establecimiento de normas específicas que regulen, además del programa de liberalización de bienes, materias relacionadas con las salvaguardias, el mecanismo de solución de controversias, las medidas sanitarias y fitosanitarias y los obstáculos técnicos al comercio (decisión 641 de la Comisión de la CAN). Por otra parte, Colombia, Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela acordaron mantener la plena vigencia de las disposiciones previstas en el Convenio de Complementación en el Sector Automotor¹³ y sus instrumentos derivados. Paralelamente, el Secretario General de la CAN, así como los mandatarios de Bolivia y Ecuador, han realizado gestiones para que la República Bolivariana de Venezuela reconsidere su decisión y se reincorpore a la CAN (CAN, 2007c).

Por otra parte, los países miembros de la CAN suscribieron un Memorando de Entendimiento que da a Chile la condición de miembro asociado y acordaron el desarrollo de negociaciones para adoptar un acuerdo de asociación entre ambas partes. Con ese propósito se conformó una Comisión Mixta formada por representantes del Gobierno de Chile y funcionarios de la Secretaría General de la CAN (*Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena*, decisión 645, 2006).

Las actividades preliminares de la Comisión Mixta concluyeron con la aprobación de la decisión 666, que contiene disposiciones sobre la participación de Chile en los órganos y mecanismos de la Comunidad Andina en su condición de país miembro asociado. En términos generales, la decisión faculta a Chile a participar con derecho a voz en las reuniones ordinarias y extraordinarias de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, entre otros el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y la Comisión de

la Comunidad Andina. Las relaciones comerciales se seguirán rigiendo por los acuerdos de complementación económica suscritos entre sus países miembros y Chile.

La Comisión Mixta, creada en septiembre de 2006, sigue en funciones y se reunirá por lo menos una vez al año y en forma extraordinaria a petición de los países miembros. Se asignó a la Comisión la tarea de atender y resolver las diferencias surgidas en la aplicación de la decisión 666 (*Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena*, 2006, decisión 645).

A pesar de la salida de la República Bolivariana de Venezuela del grupo, en términos de comercio intrasubregional las exportaciones se mantuvieron dinámicas y su valor superó los 12.700 millones de dólares (véase el cuadro IV.7). Si se excluye a la República Bolivariana de Venezuela de ese cómputo, la tasa de crecimiento del comercio intrasubregional se reduce del 23% al 10% y el coeficiente de comercio de exportaciones intrasubregionales desciende del 10% al 8%. Por lo tanto, la República Bolivariana de Venezuela sigue siendo un socio relevante para el resto de países andinos, ya que su mercado genera una demanda considerable de diversos productos regionales de importancia, como aceites vegetales, medicamentos, vehículos automotores, textiles y confecciones y productos pesqueros. Como contrapartida, la República Bolivariana de Venezuela seguirá proveyendo derivados del petróleo, sobre todo gasóleo, hidrocarburos licuados y aceites crudos, hierro, acero, equipos de transporte, productos químicos y cosméticos al resto de la subregión. Así pues, en todos esos sectores, la República Bolivariana de Venezuela y los demás países andinos han demostrado tener un alto nivel de complementariedad (CAN, 2007a).

Durante el primer trimestre de 2007, las exportaciones intrasubregionales continuaron creciendo, aunque con menor dinamismo que en 2006. El fuerte impulso proviene de las exportaciones colombianas a la República Bolivariana de Venezuela y del mayor dinamismo de las exportaciones de Perú hacia todos los destinos, a excepción de la República Bolivariana de Venezuela y Ecuador, países cuya actividad exportadora hacia la subregión se ha desacelerado, con una retracción del 10% y el 15%, respectivamente.

¹³ De acuerdo con este Convenio, los países aplican un arancel del 35% para los vehículos livianos y pueden suspender el pago del arancel para partes y piezas para ensamblar, previo cumplimiento de las condiciones de origen. Para los vehículos pesados, Colombia y República Bolivariana de Venezuela aplican un arancel externo común del 15% y Ecuador un 10% (CAN, 2007b).

Cuadro IV.7
**EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES, CON INCLUSIÓN DE LA
 REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA, 1990-2007**
 (En millones de dólares y porcentajes)

	1990	1995	1998	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Enero-marzo 2006	Enero-marzo 2007 ^a
Total de exportaciones (1)	31 751	39 134	38 896	53 543	52 177	54 716	74 140	100 089	124 111	29 670	30 108
Porcentaje de crecimiento anual	25,7	16,1	-16,5	-11,8	-2,6	4,9	35,5	35,0	24,0	32,2	1,5
Exportaciones a la CAN (2)	1 312	4 812	5 504	5 656	5 227	4 900	7 604	10 313	12 719	2 680	2 848
Porcentaje de crecimiento anual	26,3	28,2	-2,2	9,5	-7,6	-6,3	55,2	35,6	23,3	35,2	6,3
Porcentaje de exportaciones dentro de la CAN (2/1)	4,1	12,3	14,2	10,6	10,0	9,0	10,5	10,3	10,2	9,0	9,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de la Comunidad Andina e información oficial de los países.
^a Estimaciones preliminares.

A pesar de sus indudables logros como mecanismo de integración subregional, en particular en los últimos años, en los que se realizó un significativo esfuerzo de actualización, la CAN se encuentra en un momento en el que se han de realizar definiciones. En efecto, como señalan diversos autores, la CAN cuenta con una sólida estructura institucional y con un conjunto de normas que regulan el comercio de sus miembros (Pineda Hoyos, 2007; Machinea y Uthoff, 2007; González Vigil, 2005). Las más recientes son las normas del comercio de servicios de los miembros de la CAN. Aunque estas normas, cuya elaboración se inició en junio de 1998 y su plena vigencia sufrió diversas demoras, entraron plenamente en vigor en diciembre de 2006, lo que dificulta la evaluación de su funcionamiento en la práctica, demuestran la voluntad de los actuales miembros de la CAN de avanzar en la profundización de su proceso de integración.

Por otra parte, la CAN y sus miembros se preparan para iniciar la negociación de un acuerdo de asociación con la Unión Europea. En ese sentido, el 19 de abril de 2007, en la decimotercera Reunión ministerial de la Comunidad Andina y la Unión Europea, se confirmó la intención de iniciar las negociaciones en el marco de la siguiente reunión de la Comisión Mixta, que se celebraría a fines de mayo en La Paz, Bolivia. Sin embargo, las negociaciones se lanzaron en Tarija, Bolivia, el 14 de junio de 2007, durante la XVII Reunión Ordinaria del Consejo Presidencial Andino. El 17 de julio se establecieron las 14 mesas en las que se abordarían los distintos aspectos de las negociaciones y se acordó que la primera ronda se realice en Colombia

del 17 al 21 de septiembre. En preparación de las negociaciones, la Comunidad Andina aprobó el 13 de julio la decisión 670 relativa a la adopción del documento único aduanero y la decisión 671 relativa a la armonización de regímenes aduaneros, al igual que otras normas sobre administración aduanera. Las dos decisiones fueron pilares decisivos para que se celebraran las negociaciones entre ambas partes.

Hasta la fecha, los miembros de la CAN han definido el punto inicial de desgravación, el arancel base, para el 75% de las partidas arancelarias, así como del total del comercio con la Unión Europea (CAN, 2007e). Los países todavía deberán hacer esfuerzos para acercar sus líneas arancelarias y poder contar efectivamente con un arancel unificado.

Recientemente, en enero de 2007, mediante la decisión 663, se postergó nuevamente la vigencia de la Decisión 535 que aprobó el nuevo arancel externo común del grupo, prorrogándose las excepciones existentes hasta el 31 de enero de 2008.¹⁴ Con la prórroga referida, el panorama regional en cuanto al arancel externo común es el que figura en el cuadro IV.8, donde se puede observar con claridad las diferencias existentes entre Perú, con el 43% de las líneas arancelarias a nivel del 0%, y Ecuador y Bolivia, que poseen únicamente el 6% y Colombia, con el 3%. Asimismo, Perú mantiene el 40% de su arancel externo común al 12%, mientras Colombia mantiene crestas arancelarias que llegan a un máximo del 227% y Ecuador al 85,5%, aunque estas no superan el 1% del total del universo arancelario de 6.843 líneas (véase el cuadro IV.8).

¹⁴ Ya son ocho las postergaciones sucesivas para poner en vigencia el arancel externo común. Véanse las Decisiones 563, 569, 577, 580, 612, 620, 626 y 628, compiladas y analizadas en el cuadro 16 en Durán y Maldonado (2005).

Cuadro IV.8
**COMPARACIÓN DE LA ESTRUCTURA ARANCELARIA ENTRE LOS PAÍSES
 DE LA COMUNIDAD ANDINA DE NACIONES**
(Número de subpartidas)

Nivel	Bolivia		Colombia		Ecuador		Perú	
	Nº líneas	Porcentaje del total						
0	395	5,8	192	2,8	418	6,1	2 975	43,5
5	1 688	24,7	2 293	33,5	2 224	32,5		
10	4 749	69,4	962	14,1	1 201	17,6		
12							2 742	40,1
15			1 633	23,9	1 283	18,7		
17							47	0,7
20			1 640	24,0	1 655	24,2	718	10,5
25							320	4,7
35			15	0,2				
45			1	0,0				
50			14	0,2				
60			9	0,1				
70			3	0,0				
80			15	0,2				
Más de un nivel ^a	11	0,1	66	1,0	62	0,9	41	0,6

Fuente: Comunidad Andina (CAN), "Estado de situación de la aplicación del arancel externo común al 15 de febrero de 2007", documento de trabajo (SG/DT.384), Secretaría General, 21 de febrero de 2007.

^a Hace referencia a los casos en que para una misma partida abierta a 8 dígitos de la Normativa Común de los Países Miembros del Acuerdo de Cartagena, Decisión 381 (NANDINA), en su apertura nacional más detallada a 10 dígitos le corresponden aranceles distintos, debido a desdoblamientos a dicho nivel de detalle.

Por otra parte, "se avanzó en la aprobación de un conjunto de normas comunitarias en materia aduanera, quedando solamente pendiente las referidas a regímenes e ilícitos aduaneros. En transporte, se está perfeccionando la Decisión sobre transporte internacional de mercancías de carreteras con el fin introducir una serie de mejoras que faciliten este servicio" (CAN, 2007e). Asimismo, se espera que con la entrada en vigor de los compromisos comunitarios en materia de servicios, las negociaciones con la Unión Europea avancen también en ese ámbito.

Los acuerdos suscritos por Colombia y Perú con Estados Unidos aún no han entrado en vigor. En el primer caso, el proceso de aprobación en ambos países está en curso; en el segundo, está pendiente la aprobación en Estados Unidos. Bolivia y Ecuador buscan la ampliación de las preferencias arancelarias ATPDEA, que expiran a fines de febrero de 2008. Además, Colombia está negociando un tratado de libre comercio con los países del Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras), en tanto que Perú mantiene negociaciones con Tailandia y Singapur.

E. La integración regional de Centroamérica: renovar el impulso¹⁵

La región centroamericana ha experimentado una intensa actividad en materia de acuerdos comerciales en el período 2002–2006. El CAFTA–RD se empezó a

negociar en 2002, se firmó en 2004 y fue ratificado por todos los países, excepto Costa Rica, en 2005 o 2006.¹⁶ En este último caso, el Tribunal Supremo de Elecciones

¹⁵ El contenido de esta sección se basa en el documento Schatan y otros, 2007.

¹⁶ En lo que respecta al CAFTA–RD, Centroamérica abarca Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Los mismos países integran el Mercado Común Centroamericano (MCCA).

adoptó una decisión en el sentido de realizar un referéndum respecto del acuerdo, en lugar de que fuese la Asamblea Legislativa la que lo aprobara o rechazara. Este referéndum tendría lugar el 7 de octubre (*Reuters*, 2007).

Además, de forma casi simultánea, ha habido un impulso renovado de la integración regional por parte de los países de la región. Destaca el Plan de Acción de la Integración Económica de Centroamérica de 2002, suscrito por los gobiernos de los países de la región con la finalidad de transitar desde el MCCA hacia una unión aduanera, así como las acciones concretas realizadas para lograrlo con celeridad. Resaltan asimismo, entre otros, el Convenio de intercambio de información y asistencia mutua, el Código Aduanero Uniforme Centroamericano, el Régimen de tránsito comunitario y el Convenio de compatibilización de los sistemas tributarios. También fue muy importante la creación del mecanismo de solución de controversias a nivel regional y el establecimiento de aduanas integradas y periféricas dentro del territorio aduanero, con lo que se logrará la agilización del tránsito de mercancías. Cabe señalar el avance en la eliminación de trabas al comercio, pues de alrededor de 100 obstáculos identificados por la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) a principios de la década de 2000 a fines de 2006 solo quedaban 5 (SIECA, 2006).

Todo este esfuerzo se ha traducido en la continua alza de los flujos de comercio intrasubregionales. En 2006, y en el período transcurrido de 2007, se han

producido alzas importantes en las corrientes de comercio intrasubregional en prácticamente todas las direcciones. En el caso de Nicaragua, Guatemala y Honduras, el crecimiento fue más vigoroso durante el primer trimestre de 2007. De mantenerse esta tendencia, el coeficiente de comercio intrasubregional superará el 18%, ubicándose en su nivel histórico más alto (véase el cuadro IV.9).¹⁷

La relación entre el CAFTA–RD y la integración entre los países centroamericanos ha sido una cuestión objeto de debate. Cabe preguntarse en qué medida la negociación y la posterior implementación del CAFTA–RD podría socavar los esfuerzos de integración de los países centroamericanos y su intención de aprovechar sus propios mercados regionales para estimular sus economías o, desde otro enfoque, valorar hasta qué punto el nuevo tratado ayudará a consolidar dicha integración.

En realidad, ha habido una interacción muy dinámica entre la actividad derivada del CAFTA–RD y los esfuerzos por conformar una unión aduanera en Centroamérica. Se pueden encontrar indudables sinergias en la esfera de estos dos acuerdos para realizar un cambio institucional, jurídico y de procedimientos en los países y, en general, para lograr una mayor agilidad y transparencia en el comercio de la región y de esta con terceros países. La mayor parte de esos cambios serán beneficiosos para todas las partes y ayudarán a mejorar la integración regional, así como a una mejor inserción de la región en la economía global.

Cuadro IV.9
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DEL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO, 1990–2007
(En millones de dólares y porcentajes)

Mercado Común Centroamericano (MCCA)	1990	1995	1998	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Enero-marzo 2006	Enero-marzo 2007 ^b
Total de exportaciones ^a (1)	4 480	8 745	14 987	16 328	17 006	18 117	19 767	21 849	24 821	5 907	6 795
Porcentaje de crecimiento	25,2	17,1	17,4	-1,8	4,1	6,5	9,1	10,5	13,6	4,9	15,0
Exportaciones al MCCA (2)	624	1 451	2 754	2 829	2 871	3 111	3 506	3 912	4 429	1 062	1 243
Porcentaje de crecimiento	8,9	17,2	38,5	1,5	8,3	11,6	12,7	11,6	13,2	19,3	17,0
Porcentaje de exportaciones dentro del MCCA (2/1)	13,9	16,6	18,4	17,3	16,9	17,2	17,7	17,9	17,8	18,0	18,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) e información oficial de los respectivos países.

^a Las cifras del total de exportaciones incluyen maquila y zonas francas.

^b Estimaciones preliminares.

¹⁷ Nótese que en este cálculo se incluyen las actividades de maquila y zonas francas en el total de las exportaciones del grupo, motivo por el cual el coeficiente difiere del valor oficial presentado por la Dirección General de Informática de la Secretaría de Integración Centroamericana (SIECA), que excluye la maquila. Véase “Centroamérica exportaciones (FOB) 2000–2006” [en línea] http://www.sieca.org.gt/Publico/CA_en_cifras/COMERCIO_2000_2006/04.htm.

Gracias a las iniciativas generadas a partir del CAFTA–RD y de los países del MCCA, apoyados por la Unión Europea, se han podido sentar bases comunes en la región sin las cuales no podría llegarse a una unión aduanera efectiva. Algunas de esas reglas comunes necesarias han sido elaboradas por la propia región, como se ha mencionado, mientras que otras, en ausencia de reglas propias, se han establecido a partir del CAFTA–RD. Estas últimas hacen referencia a las siguientes esferas: compras gubernamentales, inversiones –aunque existía un acuerdo sobre inversiones y comercio de servicios a nivel centroamericano, no había sido ratificado por algunos países–, comercio transfronterizo de servicios, con inclusión de los servicios financieros, telecomunicaciones, derechos de propiedad intelectual, asuntos laborales y medio ambiente, y transparencia y corrupción. En algunos casos, las normas adoptadas mediante el CAFTA–RD son las de la OMC, de manera que ayudan a que la normativa de la región se homologue con las normas aceptadas a nivel internacional. No obstante, en otros temas, como los derechos de propiedad intelectual, las exigencias establecidas son bastante mayores que las determinadas en la OMC o, incluso, en tratados de libre comercio suscritos anteriormente por Estados Unidos con otros países, como el TLCAN, lo que ha abierto un debate sobre los costos potenciales en materia de innovación y salud en la región.¹⁸

En cuanto al comercio entre los países centroamericanos y de estos con Estados Unidos, existen temores tanto con respecto al efecto fiscal de las desgravaciones arancelarias como en relación a una posible suplantación del primer tipo de comercio por el segundo. Una de las preocupaciones más importantes se basa en la distinta naturaleza del comercio a nivel intrarregional y extrarregional. De hecho, la mayor parte de los productos exportados hacia los países del MCCA son manufacturados de forma íntegra y, por tanto, de mayor valor agregado que aquellos que van a Estados Unidos. Las exportaciones destinadas a ese país son principalmente bienes de maquila, en particular, productos de confección y subensambles electrónicos, y productos primarios, con pocos encadenamientos productivos locales y, por lo tanto, con beneficios económicos limitados.

Entre los principales productos de exportación intrarregional, en 2005, figuraban las siguientes:

preparaciones alimenticias, con base de cereales o harinas; leche, huevos de ave y otros; bebidas alcohólicas y vinagre; papel y cartón, fundición de hierro y acero, productos de las industrias químicas; productos farmacéuticos, máquinas de procesamiento de datos y sus partes; plástico y sus manufacturas, máquinas y aparatos eléctricos. El único producto primario que aparece entre ellos es el de la carne y los despojos comestibles.

Respecto de la repercusión del CAFTA–RD en las corrientes comerciales de la región centroamericana, cabe observar las siguientes cuestiones:

- a) Estados Unidos no ha sido un proveedor relevante de bienes similares a los que los países de la región comercian entre sí, al menos hasta la puesta en vigor del CAFTA–RD. No es probable que, incluso con la entrada en vigor del CAFTA–RD, los productos estadounidenses “invadan” los mercados centroamericanos, ya que seguramente no podrán competir con la producción regional de bienes similares.
- b) Ha habido una diversificación en las fuentes de importación de Centroamérica, que posiblemente continuará, donde China es muy importante y está desplazando a Estados Unidos como proveedor de bienes a Centroamérica, al igual que a los países centroamericanos y a los de la Unión Europea (véase el cuadro IV.10).
- c) No se espera que el CAFTA–RD provoque un gran cambio en el volumen o en la composición de las exportaciones de Centroamérica hacia Estados Unidos, pues gran parte de esas exportaciones ya entraban libres de aranceles a Estados Unidos de conformidad con los acuerdos preferenciales otorgados a cada país, es decir, mediante el SGP y la Iniciativa para la Cuenca del Caribe.¹⁹
- d) En el sector maquilador de la confección sí pueden darse cambios importantes, ya que todos los países obtendrán ciertas preferencias adicionales a las que tenían. Nicaragua, el país más pobre de la región, se beneficiará especialmente, pues gozará de normas de origen muy flexibles durante los cinco primeros años de vigencia del acuerdo, y podrá emplear el equivalente a 100 millones de metros cuadrados de telas de terceros países en la confección de prendas y exportar su confección a Estados Unidos libre de aranceles.

¹⁸ En Díaz (2006) figura una evaluación de los temas de propiedad intelectual en los acuerdos de libre comercio. Asimismo, en Schatan y otros (2007) figura una visión general.

¹⁹ Que data de 1983 y expirará en 2008 o en el momento en que el país miembro del CAFTA–RD ratifique dicho acuerdo.

Cuadro IV.10
CENTROAMÉRICA: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES SEGÚN DESTINO, 2000–2005
(En millones de dólares y porcentajes)

	MCCA	Estados Unidos ^a	Unión Europea	China	Hong Kong	Otros	Total ^a	
Exportaciones	Millones de dólares							
	2000	2 617	9 640	1 943	17	19	1 924	16 168
	2005	3 912	12 290	1 916	304	489	1 428	21 871
	Porcentajes							
	2000	16,2	59,6	12,0	0,1	0,1	11,9	100,0
	2005	17,9	56,2	8,8	1,4	2,2	6,5	100,0
Importaciones	Millones de dólares							
	2000	2 739	7 927	1 633	208	78	4 694	18 909
	2005	2 602	9 557	2 529	1 355	135	8 448	26 758
	Porcentajes							
	2000	14,5	41,9	8,6	1,1	0,4	24,8	100,0
	2005	9,7	35,7	9,5	5,1	0,5	31,6	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de la Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) y, para el comercio intrasubregional, información oficial de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA).

^a Las cifras incluyen el valor de las exportaciones de maquila y de las zonas francas. COMTRADE no incluye esas cifras, por lo que se han incluido en cada caso con la consiguiente modificación en las cifras de las exportaciones totales y las correspondientes a Estados Unidos.

e) Existen expectativas respecto a la atracción de más inversión extranjera directa y una mayor canalización de inversión nacional hacia las actividades exportadoras que puedan aprovechar las normas de origen del CAFTA–RD. Lo atractivo del acuerdo, en ese sentido, es que las condiciones preferentes de acceso al mercado de Estados Unidos ahora son permanentes, en lugar de tener una vigencia temporal, como era el caso con el SGP y la ICC, además de poder integrar insumos de toda la región para exportarlos al mercado de Estados Unidos. Esta ventaja se ve reforzada por el

acuerdo con Estados Unidos según el cual ese beneficio también se hace extensivo a algunos insumos provenientes de México.

f) Los desafíos para la integración regional que aún restan son la eliminación de las excepciones contenidas en el Anexo A del Tratado General de Integración Económica Centroamericana y el logro de un arancel externo común, ya que en 2006 el 5,4% de las partidas estaban todavía sin armonizar, lo que puede constituir una ventana para el comercio desleal dentro de la región, amenazando el éxito de la unión aduanera.

F. La comunidad del Caribe: período posterior al punto sin retorno

La integración regional entre los países de habla inglesa del Caribe, a los que recientemente se sumaron Suriname, de habla holandesa, y Haití, de habla francesa, siempre se ha sustentado en aspectos que van más allá de lo comercial. En efecto, se ha sostenido que las ventajas de la integración comercial para los países de la CARICOM serían escasas, dado que el nivel real y posible de comercio intrarregional constituye una

parte relativamente pequeña del comercio total, sobre todo si no se toman en cuenta las exportaciones de energía de Trinidad y Tabago a los demás miembros del grupo (Mesquita Moreira y Mendoza, 2007).

En 2006, el valor del comercio intrasubregional del área de la CARICOM fue de alrededor de 2.700 millones de dólares y registró un incremento del orden del 23,6% (véase el cuadro IV.11). Las mayores

alzas en términos absolutos se habrían producido en Trinidad y Tabago, fuente del 72% de las exportaciones subregionales y cuyos principales socios comerciales siguen siendo Barbados, Belice y Jamaica.

En los últimos dos años el proceso de integración regional ha avanzado (véase el recuadro IV.1). Durante la mayor parte de la década, se ha manifestado claramente que los acuerdos preferenciales y asimétricos relativos al acceso al mercado europeo por parte de los exportadores caribeños presentaban problemas de compatibilidad con los acuerdos de la OMC. El Acuerdo de Cotonú (2000) prevé el establecimiento de un acuerdo simétrico, compatible con las normas de la OMC, entre la Unión Europea y sus ex colonias del Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). Este nuevo acuerdo

comercial adoptaría la forma de un acuerdo de cooperación económica.

El acuerdo de cooperación económica requiere que la integración regional esté bien establecida, lo que se traduce en una gran presión sobre los países de la CARICOM para que realicen avances sustantivos. Desde la perspectiva europea, el acuerdo de cooperación económica del Caribe debe incluir no solo a los países miembros de la CARICOM, sino también a la República Dominicana. Es por ello que se creó el Foro del Caribe del Grupo de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (CARIFORUM) como agrupación de países y como organización para la suscripción de un acuerdo comercial y de programas de cooperación técnica de la región con la Unión Europea.

Cuadro IV.11
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE LA COMUNIDAD DEL CARIBE (CARICOM), 1990–2006
(En millones de dólares y porcentajes)

	1990	1995	1998	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ^a
Total de las exportaciones (1)	4 955	5 927	5 537	7 544	7 110	8 624	10 395	14 125	18 522
Porcentaje de crecimiento anual	19,7	25,3	-6,5	-3,1	-5,8	21,3	20,5	35,9	31,1
Exportaciones a la CARICOM (2)	509	843	1 031	1 384	1 220	1 419	1 810	2 188	2 704
Porcentaje de crecimiento anual	8,2	26,5	5,7	12,4	-11,8	16,3	27,5	20,9	23,6
Porcentaje de exportaciones dentro de la CARICOM (2/1)	10,3	14,2	18,6	18,3	17,2	16,5	17,4	15,5	14,6

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*.

Estos datos no incluyen información sobre Bahamas, por lo que el coeficiente de comercio intrarregional con este país sería modificado del aquí presentado. Por este motivo, además, las series difieren de las presentadas previamente.

^a Cifras preliminares.

Recuadro IV.1 AVANCES HACIA EL MERCADO ÚNICO DEL CARIBE

En 2006 se registraron hitos importantes y se realizaron avances definitivos en la integración de la CARICOM. El Mercado Común del Caribe, actualmente concebido como etapa precursora del Mercado y Economía Únicos de la CARICOM (CSME por su sigla en inglés, *CARICOM Single Market and Economy*), se constituyó formalmente el 1º de enero de 2006. El Mercado Común implica la libre circulación de bienes y servicios de origen regional, el derecho de establecimiento, la libre circulación de mano de obra especializada (titulares del *Caribbean Skills Certificate*) y la libre circulación de capitales. Seis países se adhirieron en un principio: Belice, Guyana y Suriname, junto con Trinidad y Tabago, Barbados y Jamaica, que apoyan el mercado común desde 2004. Los Estados Miembros de la Organización de

Estados del Caribe Oriental (OECO) se mostraron reacios a comprometerse a cumplir el marco establecido, ya que previamente debían resolver algunas cuestiones. Esos países se integraron una vez que comprobaron un avance suficiente en el proceso, a partir del establecimiento de un fondo de desarrollo y de que se aceptaron las reglamentaciones sobre propiedad de la tierra por parte de extranjeros. La cantidad de miembros del Mercado Único aumentó a 12, con la inclusión de Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía y San Vicente y las Granadinas, que se integraron el 3 de julio de 2006.

El establecimiento del CSME se concibe actualmente como un proceso con dos etapas. En febrero de 2007, los Jefes de Estado acordaron dedicar los años 2008 y 2009 a lograr la armonización de muchas áreas de

política económica, que incluyen una cooperación monetaria más amplia, el establecimiento de una moneda única y de regímenes impositivos e incentivos fiscales. Entre 2010 y 2015, se establecería una unión monetaria completa y se coordinarían las políticas estructurales de muchos sectores.

Los países miembros de la OECO no solo se adhirieron al CSME, sino que también anunciaron sus planes de formar una unión económica completa. La ceremonia de firma se llevó a cabo en Saint Kitts y Nevis, el 21 de junio de 2006, y en ella se dio a conocer el nuevo proyecto de tratado de la OECO, en el que se delimitan los pasos a seguir para llegar a una unión económica. La fecha límite para el establecimiento de la unión económica es el 1º de julio de 2007.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sede subregional de la CEPAL para el Caribe, Puerto España.

La fecha límite para completar las negociaciones conducentes a un acuerdo de cooperación económica entre la Unión Europea y el CARIFORUM, por lo menos en líneas generales, es julio de 2007. Durante los primeros meses del año, los países han continuado negociando los temas que hasta ahora habían constituido un desafío en el proceso de entendimiento entre la Maquinaria Regional de Negociación del Caribe y la Unión Europea. Entre otros, destacan los siguientes: a) desgravación arancelaria; b) comercio de servicios e inversión; c) compras públicas, así como los instrumentos a aplicar para la cooperación al desarrollo (Maquinaria Regional de Negociación del Caribe, 2007). A fines de 2006, aún no se habían solucionado algunos temas fundamentales para alcanzar un consenso con Europa, como la geometría regional, la armonización de las políticas sectoriales, la naturaleza de los compromisos de reducción arancelaria, la posición respecto del azúcar y el banano, así como la fecha límite de las negociaciones. Específicamente, era necesario llegar a un consenso sobre los esquemas de reducción arancelaria en la región, de forma que permitiesen establecer una geometría variable en la que se incluyeran jurídicamente las peculiaridades económicas de la República Dominicana, Bahamas, Haití y los países de la OECO, sobre la forma y la oportunidad de incorporar nuevos acuerdos sobre el azúcar y el banano en el acuerdo de cooperación económica y sobre la liberalización de los servicios.

La integración de Haití al CSME se planteó nuevamente cuando la CARICOM dio por terminada la suspensión del carácter de miembro del país, sobre la base de que las elecciones presidenciales y parlamentarias de 2006 habían sido libres y justas y reflejaban claramente los deseos de los ciudadanos. Como Haití no pudo participar en ninguna de las deliberaciones sobre el CSME durante más de dos años, el país puede apelar a la protección prevista en la revisión del Tratado de Chaguaramas, que también prevé un cierto nivel de protección para los países menos privilegiados dentro de la agrupación mediante instrumentos como el fondo de desarrollo.

Con respecto a la armonización de las políticas sectoriales, probablemente el tema más importante que enfrenta la integración del Caribe sea la política energética. Trece de los 15 países integrantes de la CARICOM suscribieron la iniciativa del Acuerdo de cooperación energética PETROCARIBE de la República Bolivariana de Venezuela, diseñado para suministrar alivio a los Estados del Caribe con

respecto a los elevados precios del petróleo, mediante el aplazamiento de los pagos. Los países de la CARICOM dieron la bienvenida al acuerdo, sobre todo Jamaica, cuya factura por la importación de energía era cada vez mayor. La iniciativa se lanzó en junio de 2005, aunque en 2006 aún restaba solucionar muchos problemas analíticos.

Otra consideración importante en el sector de la energía del CSME es la formulación de la política energética del Caribe. En 2006, se llevó a cabo un trabajo técnico considerable por parte del grupo de tareas de la CARICOM sobre política energética regional, el plan energético regional de Trinidad y Tabago y el proyecto del oleoducto del Programa de Desarrollo de Energía Renovable del Caribe, entre otras cuestiones. El alcance de esos proyectos es amplio e incluye la legislación sobre fuentes convencionales y renovables de energía, la regulación del mercado, negociaciones intra y extrarregionales e iniciativas para el procesamiento de materias primas.

La circulación de la mano de obra es esencial en el CSME y sigue alentándose en esa zona. Existe un tratamiento preferencial, ya que se permite a algunos de los países de la OECO no aplicar la reciprocidad en esta esfera, es decir, no se les exige que acepten trabajadores regionales en la medida en que se considera que sus trabajadores podrían no ser competitivos en algunos lugares del CSME. Los esfuerzos para armonizar la certificación de los estudios, los documentos de viaje y los permisos de desembarque han continuado en la región. Es evidente que existen muchas oportunidades intrarregionales para los trabajadores del CSME, pero, sobre la base de experiencias anteriores, se prevé que los trabajadores calificados y profesionales universitarios serán quienes se beneficiarán en mayor medida de las leyes de libre circulación. Granada, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Suriname, ya han emitido pasaportes de la CARICOM.

La constitución del CSME hará necesaria la reducción o eliminación de las prácticas que inhiben la circulación de capitales. Las leyes sobre derechos de establecimiento permiten actualmente la instalación de empresas en todas las zonas del CSME y se mantiene la promesa de que no se establecerán nuevas restricciones. Las empresas también se beneficiarán de la libre circulación de mano de obra especializada, que permitirá a los trabajadores seguir a sus empresas en el exterior. Se espera que estas medidas sirvan de impulso al crecimiento económico de la región.

G. La Comunidad Sudamericana de Naciones como mecanismo de convergencia

En la primera Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) celebrada en Brasilia, Brasil, el 29 y 30 de septiembre de 2005, los países miembros de la CSN encomendaron a las Secretarías del Mercosur, la CAN y la ALADI “que preparen, a más tardar en el primer semestre de 2006, estudios sobre la convergencia de los acuerdos de complementación económica entre los países de América del Sur. Estos estudios deberán incluir el objetivo de conformar gradualmente una zona de libre comercio sudamericana así como la complementación de las economías de los países de América del Sur y la promoción de su crecimiento y desarrollo, tomando en consideración la reducción de asimetrías existentes y preservando los avances adquiridos en la resolución 59 del Consejo de Ministros de ALADI, en el caso de los países partes o miembros de esa organización”.²⁰

Con ese propósito, las secretarías elaboraron un conjunto de propuestas que se entregaron al Ministro de Relaciones Exteriores del Brasil, Embajador Celso Amorim, el 13 de julio de 2006.²¹ Los trabajos están organizados en tres bloques: a) un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana; b) convergencia de los Acuerdos de Integración en Sudamérica, y c) cuestiones jurídicas e institucionales de la CSN.

A fin de facilitar la convergencia entre los Acuerdos de Integración en Sudamérica, en los documentos elaborados se presentaban propuestas sobre los temas comerciales abarcados por los esquemas de integración: eliminación de aranceles; normas de origen; valoración aduanera y regímenes aduaneros especiales; mecanismos de defensa comercial; medidas no arancelarias; obstáculos técnicos al comercio; medidas sanitarias y fitosanitarias; comercio de servicios; inversiones; propiedad intelectual; políticas de competencia; compras del sector público, y solución de controversias.

En materia de liberalización arancelaria, se destaca la lenta creación de la zona de libre comercio sudamericana a partir de la red de acuerdos existentes. El comercio entre los miembros de la CAN y del MERCOSUR está prácticamente liberalizado, con la excepción en este último caso del comercio de azúcar y del sector automotor. Sin embargo, la liberalización del comercio entre los miembros de la CSN se produce lentamente. Por ejemplo, en 2011, el comercio intracomunitario libre de aranceles representará entre un 50% y un 70% del total. En 2018, esta cifra representará entre un 65% y un 95% (CEPAL, 2006c; CSN, 2006; Vaillant, 2007). Se indica que existen espacios para acelerar la apertura del comercio recíproco, especialmente el de los países más pequeños y con menor desarrollo relativo.

²⁰ Véase la “Declaración sobre la convergencia de los procesos de integración en América del Sur” [en línea] http://2005.sice.oas.org/TPD/SAMCOM/1st_meeting_s.asp.

²¹ El conjunto de documentos elaborados pueden ser consultados en “Documentos elaborados por las secretarías generales de la Comunidad Andina, MERCOSUR y ALADI para el proceso de convergencia sudamericano” [en línea] <http://www.comunidadandina.org/csn/estudios.htm>.

Cuadro IV.12
PROPUESTAS DE CONVERGENCIA DE LAS SECRETARÍAS DE INTEGRACIÓN Y ASPECTOS COMPLEMENTARIOS PROPUESTOS POR LA CEPAL

Áreas	Secretarías de la CAN, el Mercosur y la ALADI	Propuestas complementarias de la CEPAL
Aranceles	<p>Acelerar la rebaja arancelaria, prioritariamente los países más pequeños y de menor desarrollo relativo.</p>	<p>El objetivo propuesto por las Secretarías es muy relevante.</p>
Normas de origen	<p>Armonizar las normas; perfeccionar la base jurídica; certificados de origen; reducir los plazos de verificación y control.</p>	<p>Existen avances rápidos que podrían lograrse sin negociaciones complejas, por ejemplo, acumulando origen.</p>
Valoración aduanera y regímenes aduaneros especiales	<p>Existencia de base común otorgada por los acuerdos de la OMC y la Resolución de la ALADI 226 de 5 de marzo de 1997. Todo ello está en valoración.</p>	<p>Necesidad de avanzar más en los procedimientos aduaneros. En particular, hace falta un esfuerzo adicional para automatizar, simplificar y facilitar el comercio, sin reducir las actividades de fiscalización.</p>
Defensa comercial	<p>Se propone mantener las disposiciones nacionales de conformidad con las reglas de la OMC (antidumping y subvenciones).</p>	<p>Eliminar las medidas antidumping en el comercio intrazona con respecto a los productos originarios. Mantener derechos compensatorios en caso de subvenciones.</p>
Salvaguardias	<p>Dos mecanismos de salvaguardias: un mecanismo que tome la forma de una salvaguardia general (salvaguardia comercial) y otro que sería aplicable a un grupo reducido de productos agropecuarios, cuyo activador puede ser por volumen y precios.</p>	<p>Eliminar salvaguardias en el comercio intracomunitario y mantener el mecanismo durante el período de transición, con respecto a terceros, mantener los mecanismos individuales de la OMC.</p>
Medidas no arancelarias	<p>Iniciar una negociación entre los miembros que implique un programa de eliminación gradual de las MNA. Esta negociación, en función de ofertas, definirá también el plazo máximo para eliminar todas las medidas, estableciendo un cronograma de eliminación de las MNA.</p>	<p>Fortalecer las disciplinas de las MNA partiendo, por ejemplo, de las disposiciones correspondientes de la OMC, y su prohibición, complementadas con las elaboraciones pertinentes, poniendo especial énfasis en los efectos de las medidas y su posible justificación en el contexto de las reglas acordadas. Posteriormente, mediante los procedimientos de solución de controversias, se podría avanzar en su eliminación.</p>
Obstáculos técnicos al comercio	<p>Avanzar en los temas sustantivos en el marco de este acuerdo, en particular, en las áreas relacionadas con la armonización de los reglamentos normas técnicas, y establecer acuerdos de reconocimiento mutuo de los sistemas nacionales de evaluación de la conformidad, así como otras iniciativas relacionadas con la creación de confianzas mutuas y asistencia técnica.</p>	<p>No parece recomendable avanzar en la armonización de normas y reglamentos técnicos. Avanzar decididamente en cuestiones relacionadas con la equivalencia y el reconocimiento mutuo, así como en medidas de facilitación del comercio relacionadas con la acreditación y los procedimientos de evaluación de la conformidad.</p>
Medidas sanitarias y fitosanitarias	<p>a) promover normativas armonizadas para el establecimiento de requisitos sanitarios y fitosanitarios comunes en productos específicos; b) promover la libre circulación de productos agropecuarios mediante el reconocimiento de los certificados sanitarios y fitosanitarios; c) desarrollar mecanismos y procedimientos armonizados para las labores de inspección y control cuarentenario; d) promover actividades de capacitación y formación de personal técnico especializado en la aplicación y desarrollo de los principios establecidos en el marco del Acuerdo MSF; y e) promover el fortalecimiento institucional de los servicios de sanidad agropecuaria.</p>	<p>Implementar en la región de manera efectiva los criterios operativos de "zonas libres de plagas o enfermedades", mejoras en los procedimientos de gestión y toma de decisiones, de evaluación de riesgos y de cooperación de las instituciones responsables.</p>
Comercio de servicios	<p>Existe un marco propio para avanzar a nivel regional en materia de servicios, dado el marco común que proveen el GATS y la experiencia de la CAN y el Mercosur,</p>	<p>Lo central es comprometer en un plazo breve la eliminación de las restricciones incompatibles con los principios rectores del comercio de servicios. Ello significa abandonar el enfoque actual de congelar la situación y de consignar compromisos basados en una lista positiva.</p>
Inversiones	<p>No hay una propuesta concreta, solo una constatación de la situación a nivel subregional y entre los miembros de la CSN.</p>	<p>Es difícil alcanzar la convergencia debido a las diferencias de enfoque y a la red de acuerdos bilaterales existentes.</p>
Propiedad intelectual	<p>Existen diferencias de enfoque en la región.</p>	<p>Es necesario identificar primero los objetivos que se persiguen en esta materia.</p>
Políticas de competencia	<p>Cooperación entre agencias responsables.</p>	<p>La cooperación entre agencias responsables es el mecanismo más factible.</p>
Compras públicas	<p>Se reconoce la existencia de un amplio espacio de convergencia, que utilizaría como referencia la experiencia internacional.</p>	
Solución de controversias	<p>Se destaca la importancia de contar con un instrumento de este tipo que dé seguridad y protección jurídica a las posibles reglas comerciales de una CSN.</p>	<p>Este mecanismo debería ser optativo entre otros que se encuentren disponibles, en particular, la OMC.</p>

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Comunidad Andina, "Documentos elaborados por las secretarías generales de la Comunidad Andina, Mercosur y ALADI para el proceso de convergencia sudamericano" [en línea] <http://www.comunidadandina.org/csn/estudios.htm>.

En relación con el origen, se considera que las diferencias entre los diferentes acuerdos y decisiones analizadas no son significativas. No obstante, sería necesario armonizar las normas para poder llegar a una convergencia total de los acuerdos. En efecto, deberían tener una base jurídica común, porque, hasta la fecha, cada uno tiene su propia referencia en cuanto a las autoridades responsables. Una zona de libre comercio debe tener una base jurídica común para una mayor transparencia de las relaciones. Además, los criterios deben ser iguales para que el comercio intracomunitario sea más fácil. Parece interesante también armonizar el formato de los certificados de origen, ya que la burocracia y los trámites administrativos pueden ser costosos y, de ese modo, se podrían reducir los plazos de verificación y de control.

En materia de valoración aduanera, se recuerda que el Comité de Representantes de la ALADI, mediante la resolución 226 de fecha 5 de marzo de 1997, aprobó Normas sobre Valoración en Aduana comunes a los 11 países miembros de la Asociación, cuyo carácter es complementario en la aplicación con el acuerdo pertinente de la OMC que rige también para el conjunto de los miembros de esa organización. En la resolución 226 se establece que el valor en aduana de las mercancías importadas debe determinarse de acuerdo con las disposiciones del Acuerdo Relativo a la Aplicación del Artículo VII del GATT de 1994.

En consecuencia, existe ya una base común entre los miembros de la CSN. No obstante, un aspecto adicional que se debería incorporar a la agenda de la CSN y que no se abordó en la labor de la Secretarías es la relación de los procedimientos aduaneros aplicados en general por los países. A este respecto, es necesario realizar un esfuerzo adicional para automatizar, simplificar y facilitar el comercio, sin reducir las actividades de fiscalización.

Un elemento central para la conformación de una zona de libre comercio sudamericana es la eliminación de las barreras no arancelarias que no respondan a medidas vinculadas al logro de objetivos legítimos de política comercial. En ese sentido, en los documentos elaborados por las Secretarías se propone “el lanzamiento de una negociación entre sus miembros que implique un programa de eliminación gradual de las medidas no arancelarias (MNA). Esta negociación en función de ofertas, definiría también el plazo máximo en el cual tengan que desmontarse todas las medidas, estableciendo para estos propósitos un cronograma de eliminación de MNA”. Esto se lograría mediante la identificación de las medidas adoptadas en cada país, como forma “de garantizar la transparencia y facilitar el acceso de bienes al mercado”. El mecanismo

de eliminación sería mediante un proceso de “petición –oferta”. La eliminación debería contemplar un proceso de “atenuación gradual hasta alcanzar la eliminación total recíproca de las MNA”. Todo ello se complementaría con las siguientes cuestiones: a) un procedimiento de notificación, que incluiría la medida y los productos afectados; b) un compromiso de statu quo, y c) un trato especial y diferenciado para los países de menor desarrollo económico relativo mediante la facilitación.

La propuesta de las Secretarías presenta varios aspectos positivos, en particular en relación con la necesidad de reducir significativamente el efecto de estas medidas y de buscar su eliminación. No obstante, el procedimiento sugerido parece inapropiado, dado que un procedimiento de negociación demoraría innecesariamente el logro de este objetivo. Al mismo tiempo, al ser un proceso multilateral, la eliminación de la medida podría quedar condicionada por las concesiones obtenidas por otros. Además, debería darse un reconocimiento “unilateral” por parte de cada país respecto del carácter de las medidas en negociación. Este procedimiento se ha sugerido anteriormente en el marco de los acuerdos comerciales entre países de la región sin que se lograsen los objetivos de eliminación. Parece más apropiado seguir un enfoque en el que se fortalezcan las disciplinas respecto de las medidas no arancelarias partiendo, por ejemplo, de las disposiciones correspondientes de la OMC, estableciendo su prohibición, y complementándolas con las elaboraciones pertinentes, poniendo un énfasis especial en los efectos de las medidas y su posible justificación en el contexto de las reglas acordadas. Posteriormente, mediante los procedimientos de solución de controversias, se podría avanzar en su eliminación.

En relación con los obstáculos técnicos al comercio, se analizan las disposiciones contenidas en los acuerdos existentes, con inclusión del Acuerdo Marco para la Promoción del Comercio Mediante la Superación de los Obstáculos Técnicos al Comercio, negociado en el marco de la ALADI. La propuesta en este ámbito es avanzar en los temas sustantivos en el marco de ese acuerdo, en particular, en las áreas relacionadas con la armonización de reglamentos y normas técnicas, y en los acuerdos de reconocimiento mutuo de los sistemas nacionales de evaluación de la conformidad, así como otras iniciativas relacionadas con la creación de confianza mutua y de asistencia técnica.

En esta esfera, no parece recomendable avanzar en la armonización de normas y reglamentos técnicos. En primer lugar, no es eficiente desde el punto de vista

económico, ya que se elaboran teniendo en cuenta diversas realidades. En segundo lugar, la experiencia de la Unión Europea indica que es una vía muy lenta de progreso para reducir los costos asociados a las diferencias entre países. Parece más indicado avanzar decididamente en cuestiones relacionadas con la equivalencia y el reconocimiento mutuo, así como en medidas de facilitación del comercio relacionadas con la acreditación y los procedimientos de evaluación de la conformidad.

Con respecto a las medidas sanitarias y fitosanitarias, en los documentos de las Secretarías se recomienda “desarrollar acciones orientadas a lograr una mayor implementación y aplicación de los principios establecidos en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) de la OMC”. Además, se sugiere que se emprendan las siguientes acciones:

- a) promover normativas armonizadas para el establecimiento de requisitos sanitarios y fitosanitarios comunes en productos específicos;
- b) promover la libre circulación de productos agropecuarios mediante el reconocimiento de los certificados sanitarios y fitosanitarios;
- c) desarrollar mecanismos y procedimientos armonizados para realizar las labores de inspección y control cuarentenario;
- d) promover actividades de capacitación y formación de personal técnico especializado en la aplicación y desarrollo de los principios establecidos en el marco del Acuerdo MSF; y
- e) promover el fortalecimiento institucional de los servicios de sanidad agropecuaria de las partes signatarias.

Todas esas acciones facilitarían el comercio de productos agropecuarios. También en este caso, la labor de los países de la CSN debería hacer hincapié en aprovechar al máximo el principio de equivalencia más que en la armonización. Además, se deberían implementar en la región de manera efectiva los criterios operativos de “zonas libres de plagas o enfermedades”, mejorar los procedimientos de gestión y toma de decisiones y de evaluación de riesgos, y mejorar la cooperación entre las instituciones responsables para promover un uso efectivo de la equivalencia como instrumento de facilitación del comercio.²²

Con respecto a los mecanismos de defensa comercial, se propone mantener dos mecanismos de salvaguardias. Uno tomaría la forma de salvaguardia general (salvaguardia comercial). El otro se aplicaría a

un grupo reducido de productos agropecuarios y su activador podría ser por volumen y precios, de manera similar a lo que figura actualmente en el Acuerdo sobre la Agricultura de la OMC, incorporando ciertos elementos para moderar sus efectos, como un posible período de no aplicación. Como una manera de mantener las corrientes comerciales se establecerían criterios respecto al volumen que se mantendría libre de tales medidas. Con respecto a los casos de competencia desleal (dumping y subsidios), se propone mantener las disposiciones nacionales de conformidad con las reglas de la OMC.

En esta materia, las propuestas de la Secretaría podrían avanzar aún más. En materia de salvaguardias, podría limitarse el período de uso y las causales para ser invocadas, con el objetivo que se eliminen definitivamente en el comercio intracomunitario. Asimismo, en materia de competencia desleal, se deberían mantener solo aquellas medidas necesarias para remediar los efectos negativos de las subvenciones, pero no mantener medidas antidumping, que han proliferado en los últimos años en la región (Finger y Nogués, 2005), y que en una zona de libre comercio no se justifican. Además, tal como están planteadas en los acuerdos internacionales, su fundamento económico es limitado y son, potencialmente, un instrumento de protección disfrazado.

Con respecto al comercio de servicios, la CAN y el Mercosur cuentan con un mayor grado de desarrollo normativo. En ambos casos, el modelo utilizado ha sido el del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATS), que forma parte de los acuerdos de la OMC. Además, en algunos sectores se han establecido disposiciones más detalladas, sobre todo en el área de transporte, en particular el terrestre, de servicios financieros, telecomunicaciones y servicios profesionales. En la CAN se elaboró un listado de barreras incompatibles con las disposiciones del régimen de servicios que los países se comprometieron a liberalizar en enero de 2007. En el Mercosur, los países han ido consignando los sectores y actividades de servicios que se rigen por las disposiciones del régimen común (lista positiva) junto a los términos, condiciones y limitaciones de los mismos. En los otros acuerdos de complementación económica suscritos en la región no hay disciplinas y compromisos elaborados en materia de servicios. En los trabajos de las Secretarías se señala que existe un marco propicio para avanzar regionalmente en esta esfera, dado el marco común que proveen el GATS y la experiencia de la CAN y el

²² En Salles (2007) figura un análisis de esta cuestión.

Mercosur. Además, en algunos casos, se están negociando acuerdos en materia de servicios, por ejemplo, entre Chile y el Mercosur y entre Chile y Colombia, Perú y Ecuador.

Aunque el modelo del GATS constituye una base común para todos los miembros de la CSN, no significa que sea el modelo adecuado para un proceso ambicioso de integración regional, en particular, por la ausencia de una normativa esencial en diversas áreas, como los principios de reglamentación, el reconocimiento mutuo, los servicios profesionales y el movimiento de personas. Además, este modelo no tiene sentido si lo que se desea es desarrollar disciplinas regionales en materia de inversiones.²³ Por otra parte, la cuestión central es adoptar un enfoque como el de la CAN, en cuanto a comprometer en un plazo breve la eliminación de las restricciones incompatibles con los principios rectores del comercio de servicios. Ello significa abandonar el enfoque actual de congelar el statu quo y de consignar compromisos basados en una lista positiva. De lo contrario, cohabitarían en la CSN dos niveles de liberalización: uno dentro de cada esquema subregional y otro entre las subregiones entre sí. Además, cabe indicar que en el caso de los servicios, aunque no exclusivamente en esa esfera, se requiere de un mecanismo permanente de negociación y perfeccionamiento de las disciplinas comerciales.

En relación con las inversiones, se concluye que “existe mayor convergencia entre los Acuerdos de Complementación Económica suscritos por los Países Miembros de la Comunidad Andina y los de Mercosur, que entre la normativa de ambos bloques económicos (Decisión 291 y Protocolos de Mercosur)”. Cabe destacar, no obstante, que los protocolos pertinentes del Mercosur todavía no han entrado en vigor.

En esta esfera la convergencia parece más difícil, dado que existen aproximaciones distintas entre los miembros de la CSN. Este puede ser uno de los aspectos en los que sea más difícil lograr una convergencia sudamericana. En las relaciones entre los miembros de la CSN y respecto de terceros, se ha dado prioridad a acuerdos de promoción y protección de inversiones en los términos de su legislación nacional. Sin embargo, no se ha avanzado en temas relacionados con el acceso y la operación de las inversiones (trato, requisitos de desempeño y otros). Asimismo, algunos miembros de la CSN, en su relación con países externos a la región, han adoptado

modelos que, en la práctica, pueden otorgarles un mejor trato que el consignado entre ellos. En este ámbito existe una amplia red de acuerdos bilaterales de promoción y protección de inversiones entre los países de América del Sur y países desarrollados que podría dificultar aún más la convergencia.

La política de competencia es una materia que en América Latina recién se ha regulado en los últimos 20 años. En los acuerdos regionales, su tratamiento se ha incorporado de manera diversa y sus resultados prácticos no han sido aún completamente evaluados.²⁴ En la CSN, la CAN cuenta con un conjunto de disciplinas y un grado de institucionalidad que permite abordar las cuestiones relacionadas con esta materia. El Mercosur elaboró reglas que aún no han entrado en vigor (Decisión 18/96), por lo que no es posible evaluar su eficacia. Entre los países de América del Sur no hay acuerdos que regulen de manera sustantiva las prácticas anticompetitivas.

El enfoque más recomendable a este respecto es crear mecanismos de cooperación eficaces entre las agencias responsables de prevenir estas prácticas. No es realista pensar en un instrumento sustantivo que aborde las prácticas con efectos transfronterizos, especialmente cuando, por lo general, ello requiere una institucionalidad supranacional.

La propiedad intelectual ocupa un destacado lugar en la agenda comercial contemporánea. En los documentos elaborados por las Secretarías se reconoce que el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre los ADPIC) de la OMC, constituye la base fundamental para la política comercial en materia de propiedad intelectual. No todas las normas sustantivas definidas en dicho instrumento multilateral se desarrollan o profundizan dentro de las reglamentaciones de la CAN y Mercosur, e inclusive sus tratamientos normativos y procedimentales tienden a ser diferentes”. Se añade, además, que “las normas comunitarias andinas tienen mayor profundidad normativa y procedimental que las de Mercosur. Esta podría indicar una base para la complementación normativa y el mejoramiento de la capacidad institucional”. Se especifica que de “las 12 áreas de protección que podrían considerarse para un eventual régimen común, tan solo en cuatro las dos agrupaciones subregionales tienen normativa. Sin embargo, una revisión conjunta muestra que existen diferencias, y en muchos casos sustanciales, sobre el alcance y el contenido de las

²³ Esto es así porque no puede haber dos tratamientos para un mismo tema: inversión en servicios y en el resto de las actividades.

²⁴ En Brusick, Alvarez y Cernat (2005) se puede consultar un primer nivel de estudio en esta materia.

mismas. Además, en tanto que la CAN privilegia los procedimientos armonizados, el Mercosur se refiere por lo general a las legislaciones internas de sus miembros. Es indudable que una normativa común también requeriría una institucionalidad común para la solución de conflictos que no solamente son de interés general, sino por lo regular de interés privado, con el consecuente reclamo de compensaciones e indemnizaciones”.

Con respecto a este tema, antes de elaborar una propuesta, parece pertinente especificar cuál es el objetivo a alcanzar con la inclusión de la propiedad intelectual en la CSN, qué prioridad tendría en la agenda y las áreas de protección.

La cuestión de las compras públicas ha estado relativamente ausente de las negociaciones comerciales de América Latina y el Caribe. Por una parte, ningún país de la región es parte en el acuerdo multilateral correspondiente administrado por la OMC. Por otra parte, el tratamiento a nivel regional ha sido relativamente general. Es por ello que en el trabajo de las Secretarías se reconoce correctamente la existencia de un amplio espacio de convergencia, utilizando como referencia la experiencia internacional. Este es un ámbito que varios países de la región ya han incluido o deberán incluir en el contexto de negociaciones con países externos a la región, como Estados Unidos y la Unión Europea.

Las controversias comerciales han adquirido una particular importancia en los últimos años como un instrumento necesario para dar solidez y credibilidad a los acuerdos comerciales (véase el recuadro IV.1).²⁵ En los documentos de las Secretarías se destaca la importancia de contar con un instrumento de este tipo que dé seguridad y protección jurídica a las posibles reglas comerciales de una CSN. Efectivamente, es un instrumento muy necesario. No obstante, este mecanismo debería ser optativo entre otros que se encuentren disponibles, en particular, los de la OMC. Cabe señalar a este respecto que, en la medida en que haya posibilidad de competencia entre foros, existirá un estímulo en la búsqueda de eficiencia en los mismos, pero las controversias en uno u otro foro deben ser respecto de las respectivas reglas cubiertas por estos. De ese modo se aseguraría una mejor construcción de reglas, ya que si las disciplinas acordadas por la CSN no tienen un nivel equiparable

de elaboración que las disponibles a nivel multilateral, por ejemplo, los miembros de la CSN podrían resolver sus controversias teniendo en cuenta las mejores reglas y el mecanismo más seguro.

La construcción de la CSN, sobre la base de la creación de reglas comerciales, debe apoyarse en la incorporación de todos sus miembros al proceso de integración. Las Secretarías abordaron este aspecto mediante la elaboración de un documento relativo al tratamiento de las asimetrías, que contó con el apoyo de la CEPAL entre otras organizaciones regionales.²⁶ En dicho documento se reconoce que los instrumentos utilizados hasta el momento en los procesos de integración subregionales e intraregionales no han producido resultados satisfactorios con respecto a las asimetrías existentes entre los países. Además, muchas asimetrías se dan de forma más acusada dentro de los propios países. Se reconoce, por lo tanto, que estas son de carácter estructural y que están vinculadas con el nivel de desarrollo relativo de los países y con su tamaño. Es por ello que en el documento se propone un nuevo tratamiento para abordar las asimetrías.

Este nuevo tratamiento tendría tres ejes: i) el acceso a mercados; ii) políticas de tratamiento de las asimetrías estructurales y políticas de tratamiento de las asimetrías derivadas de políticas públicas, y iii) las políticas relacionadas con el primer eje deben ampliar lo que ha sido su diseño tradicional, tanto en los instrumentos usados como en la temporalidad de los mismos. Estos pilares serían la base de un programa que contendría lineamientos específicos en las siguientes categorías: a) trato especial y diferenciado; b) garantía de acceso a los mercados; c) complementariedad y desarrollo competitivo, con énfasis en el apoyo a las microempresas, pymes y otras organizaciones productivas; d) infraestructura física, mediante la profundización del enfoque de la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA); cooperación en políticas macroeconómicas; e) políticas de incentivos a las exportaciones e inversiones, y f) otras medidas relacionadas con los instrumentos que permitirían abordar las líneas de acción específicas.²⁷

Los planteamientos de las Secretarías son importantes, pues reconocen que la creación de una CSN requiere asegurar que el conjunto de sus

²⁵ A este respecto la CEPAL puso a disposición del público interesado una completa Base de Datos Integrada de Controversias Comerciales de América Latina y el Caribe (BADICC) [en línea] <http://badicc.eclac.cl> en las que participan los países de América Latina y el Caribe. Véase, además, el documento CEPAL (2007).

²⁶ Véase Durán y Masi (2007), para obtener más detalles sobre este tema y una visión del diagnóstico general.

²⁷ El análisis completo de esta cuestión puede consultarse en el documento “Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana” [en línea] http://www.comunidadandina.org/csn/Documento_Asimetrias.pdf.

Recuadro IV.2

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LAS CONTROVERSIAS COMERCIALES: UN ANÁLISIS QUE APLICA LA BADICC

Los países de la región han participado, desde la entrada en vigor de la OMC en 1995 hasta mayo de 2007, en 86 controversias de un total de 361, lo que representa un 24% del total de casos. Cuatro países concentran el 64% de los casos presentados ante la OMC: Argentina, Brasil, Chile y México. El 36% de restante de los casos se divide entre otros países y solo uno pertenece al Caribe de habla inglesa. Los miembros de la OMC más demandados por los países de la región son Estados Unidos (27%) y la Unión Europea (18%). Asimismo, las controversias entre países de América Latina y el Caribe representan un 43%. En cuanto a los asuntos específicos en los que los países de la región han concentrado sus demandas ante la OMC, destacan las cuestiones relacionadas con la competencia desleal (medidas antidumping y derechos compensatorios), con un 36% del total. Le siguen en importancia los casos relacionados con el Acuerdo sobre Salvaguardias y el Acuerdo sobre la Agricultura. Los productos agrícolas están presentes en casi un 40% del total de las demandas presentadas por los países de la región, lo que es natural, dado el patrón de exportaciones de muchos países de esta; refleja, además, cuáles son los países más activos en el sistema. Cabe señalar que las controversias sobre los productos agrícolas no se refieren exclusivamente a cuestiones relacionadas con el Acuerdo sobre la Agricultura, sino también a la aplicación de las salvaguardias, las subvenciones y los derechos compensatorios, las licencias de importación e incluso los servicios (banano).

Desde la entrada en vigor del Mercosur, en 1991, ha habido cerca de 542 controversias entre sus miembros, lo que indica un importante nivel de uso del sistema. El mayor porcentaje de controversias en este esquema

corresponde a Argentina y Brasil, tanto como demandantes, 42% y 30,6% respectivamente, como demandados, 33,6% y 41%, respectivamente. Se observa también que las controversias entre Argentina y Brasil dominan la agenda del sistema con un 53% del total. Ello es comprensible, dado el significativo nivel de comercio bilateral existente. La mayor parte de las controversias se presentaron en los primeros años del Mercosur, de 1995 a 2001, en los que se registró un 85% de los casos.

En la Secretaría de la CAN se han iniciado 375 controversias, desde las que se originaron en el antiguo esquema del Pacto Andino, de 1980, en adelante. Destaca la activa participación de la Secretaría General (antigua Junta del Acuerdo de Cartagena) como demandante de los miembros del esquema de integración. Ello se debe a su responsabilidad en asegurar el cumplimiento de las obligaciones por parte de aquellos. Esta activa labor de la Secretaría podría explicar el relativamente menor número de controversias habidas entre los miembros, que aunque es significativo (34%) es bastante inferior al 54% de las demandas presentadas por la Secretaría General. Las demandas presentadas por el sector privado representan cerca de un 12,5% del total. En cuanto a los países demandados, Ecuador y República Bolivariana de Venezuela representan alrededor de un 45% del total de las demandas. (Este análisis profundiza el realizado en Rosales, Durán y Sáez, 2007; CEPAL, 2005, cap. 3; y en Durán y Maldonado, 2005).

Los aspectos más analizados en el sistema de solución de diferencias de la OMC están relacionados con problemas de competencia desleal, que incluyen las medidas antidumping y los derechos compensatorios en el caso de las subvenciones. En segundo

lugar, destacan las cuestiones relacionadas con la aplicación del Acuerdo sobre la Agricultura. El tercer lugar lo comparten cuestiones relacionadas con las salvaguardias y el GATT.

En el caso del TLCAN, la mayor parte de las controversias planteadas hacen referencia a cuestiones relacionadas con la competencia desleal (prácticas de dumping o subvenciones) y la forma en que los países compensan sus efectos negativos.

En el Mercosur y la CAN existen varios temas comunes de discusión: i) las controversias relacionadas con la aplicación de aranceles, generalmente asociadas al período de formación del mercado común (los primeros cinco años) y los programas bilaterales de desgravación; ii) destacan las controversias relacionadas con los impuestos internos y sus efectos de discriminación sobre el comercio (trato nacional), que coinciden con el período de controversias sobre aranceles; iii) en ambos esquemas existe un porcentaje importante de disputas incluidas en la esfera de "otras medidas no arancelarias", aunque son más frecuentes en el caso del Mercosur. En la CAN, las controversias referidas a la aplicación de medidas de salvaguardia y antidumping ocupan un lugar importante en el total.

En todas las instancias, los productos agrícolas, agropecuarios y alimenticios ocupan un lugar destacado en el número de controversias. En el TLCAN, los productos de acero y sus derivados son significativos. Tanto en la OMC como en la CAN y el Mercosur los países tienen frecuentes controversias sobre "políticas comerciales", lo que se refleja en el porcentaje que representan las controversias sobre medidas de "alcance amplio o no específico".

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Base de Datos Integrada de Controversias Comerciales de América Latina y el Caribe (BADICC) [en línea] <http://badicc.eclac.cl>.

miembros sea parte efectiva de la misma. Sin embargo, como se señala en este documento, para lograrlo es pertinente la movilización de importantes recursos que compiten con la necesidad de abordar las asimetrías existentes dentro de los propios países miembros de la CSN, lo que dificulta su viabilidad. No obstante

esta realidad, todo esfuerzo que vaya en la dirección de preservar los acervos comunitarios, mediante la búsqueda de consensos y mayores dosis de cooperación política y económica, han de ser bienvenidos y potenciados, sobre todo si cumplen con el objetivo de reducir los costos de transacción y evitar la fragmentación regional.²⁸

²⁸ Véase al respecto Rosales (2006).

Bibliografía

- Abeceb.com (2007), “3920 empresas argentinas exportaron a Brasil en 2006. 77% fueron pymes” [en línea] <http://www.abeceb.com/>.
- Aduanas del Perú (2007), “Perú: regímenes definitivos exportaciones e importaciones por continente, zona económica y país. Periodo: enero–febrero 2007/2006”, *Boletín estadístico mensual* [en línea] http://www.aduanet.gob.pe/aduanas/informae/balbloque_01022007.htm.
- ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) (2007), *Comercio exterior global: enero–diciembre 2005–2006* (ALADI/SEC/di 1996.3), 21 de marzo.
- Bernanke, Ben S. (2007), “The level and distribution of economic well-being”, documento presentado en Greater Omaha Chamber of Commerce, Omaha, Nebraska, 6 de febrero.
- Brusick, Phillipe, Ana María Álvarez y Lucian Cernat (2005), *Competition Provisions in Regional Trade Agreements: How to Assure Development Gains* (UNCTAD/DITC/CLP/2005/1), Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), 13 de octubre.
- CAN (Comunidad Andina) (2007a), “El comercio exterior de bienes entre los países andinos y la República Bolivariana de Venezuela”, documento informativo (SG/di 813), Secretaría General, 5 de febrero.
- (2007b), “Estado de situación de la aplicación del arancel externo común. Al 15 de febrero de 2007”, documentos de trabajo (SG/DT.384), Secretaría General, 21 de febrero.
- (2007c), “Secretario General de la CAN destaca el papel político que tendrá la naciente Unasur” [en línea] <http://www.comunidadandina.org/prensa/articulos/efe17-4-07.htm>.
- (2007d), “Reunión ministerial UE–Comunidad Andina” [en línea] http://www.comunidadandina.org/documentos/actas/ue_can_abril2007.htm.
- (2007e), “CAN define arancel base para negociar con UE y logra coincidencias en el 75% de partidas arancelarias” [en línea] <http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np30-3-07.htm>.
- Carriba, Victor M. (2007), “Cumbre ALBA aprueba estrategia y proyectos”, *Gramma Internacional*, La Habana, 30 de abril [en línea] <http://www.granma.cu/espanol/2007/abril/lun30/cumbre.html>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2007), “América Latina y el Caribe en las controversias comerciales: un análisis aplicando BADICC”, abril, inédito.
- (2006a), *United States–Latin America and the Caribbean: Trade Developments 2006* (LC/WAS/L.88), Washington, D.C. Oficina de la CEPAL en Washington, D.C., diciembre.
- (2006b), “Reducir la incertidumbre jurídica, un desafío de la integración subregional en América Latina y el Caribe”, *Boletín FAL*, N° 235, Santiago de Chile, marzo.
- (2006c), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2005–2006* (LC/G.2313–P), Santiago de Chile, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.67.
- (2005), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2004. Tendencias 2005* (LC/G.2283–P), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.117.
- CSN (Comunidad Sudamericana de Naciones) (2006), “Convergencia de los acuerdos de integración económica en Sudamérica” [en línea] http://www.comunidadandina.org/csn/Documento_Convergencia.pdf.
- Da Mota Veiga, Pedro y Sandra Rios (2007), “O regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”, mayo, inédito.
- Díaz, Álvaro, (2006), *TLC y propiedad intelectual: desafíos de política pública en 9 países de América Latina y el Caribe* (LC/BRS/R.163), Brasilia, Oficina de la CEPAL en Brasilia, octubre.
- Durán, José (2007), “Some considerations on the possible effects of the failure of the United States Congress to renew the ATPDEA”, *documentos de proyectos*, N° 131 (LC/W.131), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Durán, José E. y Fernando Masi (2007), “Diagnóstico de las asimetrías en los procesos de integración de América del Sur”, *documentos de proyectos*, N° 132 (LC/W.132), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- Durán, José y Raúl Maldonado (2005), “América Latina y el Caribe: la integración regional en la hora de las definiciones”, *serie Comercio internacional*, N° 62 (LC/L.2454–P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.200.
- El Comercio (2007), “El Banco del Sur tiene ya el apoyo de seis naciones” mayo [en línea] http://www.elcomercio.com/noticiaEC.asp?id_noticia=108378&id_seccion=6.

- Fernández, Cristina y José Gregorio Pineda (2006), “Implicaciones de la salida de Venezuela de la CAN” [en línea] [http://www.caf.com/attach/11/default/La_Salida_de_Venezuela_de_la_CAN\(may-2006\).pdf](http://www.caf.com/attach/11/default/La_Salida_de_Venezuela_de_la_CAN(may-2006).pdf).
- Finger Michael y Julio Nogués (2005), “The unbalanced Uruguay Round outcome: the new areas in future WTO negotiations” [en línea] <http://129.3.20.41/eps/it/papers/0502/0502010.pdf>.
- Gaceta Oficial del Acuerdo de Cartagena* (2007), “Decisión 666. Participación de la República de Chile en los órganos, mecanismos y medidas de la Comunidad Andina en su condición de país miembro asociado”, N° 1507, Lima, 8 de junio.
- (2006), “Decisión 645. Otorgamiento de la condición de país miembro asociado de la Comunidad Andina a la República de Chile”, N° 1401, 29 de septiembre.
- González Vigil, F. (2005), “Logros y límites de la integración andina”, *Documento de discusión* (DD/07/01), Lima, Centro de Investigación, Universidad del Pacífico.
- Hornbeck, J.F. y William Cooper (2006), “Trade Promotion Authority (TPA): issues, options, and prospects for renewal”, *CRS Report to Congress*, Washington, D.C., Congressional Research Service, 5 de diciembre.
- Inside U.S. Trade* (2007a), vol. 25, N° 19, 11 de mayo.
- (2007b), vol. 25, N° 18, 4 de mayo.
- Machinea, José Luis y Andras Uthoff (2007) (comps.), “Integración regional y cohesión social: lecciones aprendidas y perspectivas”, *Documentos de proyectos*, N° 29 (LC/W.29/Rev.1), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Maquinaria Regional de Negociación del Caribe (2007), “CARIFORUM Economic Partnership Agreement (EPA) negotiations” [en línea] <http://www.crn.org/acp.htm>.
- Mesquita Moreira, M. y E. Mendoza (2007), “Regional integration, what is in it for CARICOM?”, *INTAL-ITD Working Paper*, N° 29, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), abril.
- O Estado de S. Paulo* (2007), 6 de enero.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2007), “Brasil – Medidas antidumping sobre las importaciones de determinadas resinas procedentes de la Argentina”, *Solicitud de establecimiento de un grupo especial presentada por la Argentina* (WT/DS355/2), 8 de junio.
- Peña, F. (2007a), “La imbricada agenda externa”, *La Nación*, martes 20 de marzo [en línea] http://www.lanacion.com.ar/edicionimpresa/suplementos/comercioexterior/nota.asp?nota_id=892297.
- (2007b), “La hora de los bio-combustibles? Una ventana de oportunidad que no altera prioridades en la OMC y del MERCOSUR”, *Newsletter* marzo, <http://www.felixpena.com.ar>.
- Pineda Hoyos, S. (2007), “Treinta y cinco años de integración andina: un balance de los cambios estructurales”, *Integración regional y cohesión social: lecciones aprendidas y perspectivas*, Documentos de proyectos, N° 29 (LC/W.29/Rev.1), José Luis Machinea y Andras Uthoff (comps.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Reuters (2007), “Costa Rica fija fecha en octubre para referéndum sobre CAFTA”, San José, 16 de agosto.
- Rosales, Osvaldo (2006), “Integración regional: propuestas de renovación”, documento presentado en el seminario internacional Paradojas de la integración en América Latina, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/Fundación Carolina, 13 y 14 de diciembre.
- Rosales, Osvaldo, José Durán, y Sebastián Sáez (2007), “Recent trends in Latin American integration: an overview”, Texas, Baylor University, inédito.
- Salles, J. (2007), “Convergencia y asimetrías de las medidas sanitarias y fitosanitarias en los acuerdos comerciales de la región”, *Boletín FAL*, N° 245, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- Schattan, Claudia y otros (2007), “Integración regional y el DR-CAFTA. El Rumbo del comercio centroamericano”, México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México, en prensa.
- Schwab, Susan (2007), “The case for trade promotion authority renewal”, documento presentado al National Press Club, Washington, D.C., 12 de febrero.
- SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana) (2006), “Medidas contrarias al libre comercio intrarregional. Centroamérica”, 4 de diciembre [en línea] http://www.sieca.org.gt/Obstaculos/obstaculos_041206.htm.
- USITC (Comisión de Comercio Internacional) (2005), “The impact of the Andean Trade Preference Act. Twelfth Report 2005”, *Investigation* N° 332-352, *USITC Publication* 3803, Washington, D.C., septiembre.
- Vaillant, Marcel (2007), “Heterogénea evolución de la integración económica en América del Sur: entre la complementariedad y el conflicto”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito, mayo.
- Valor económico* (2007), 13 de febrero.

Capítulo V

El reordenamiento económico de Asia y el Pacífico y sus efectos sobre América Latina y el Caribe

Introducción

Según el análisis de la proliferación de acuerdos comerciales que figura a continuación, Asia oriental y sudoriental está en una segunda etapa de integración económica e intenta una mayor sinergia entre la integración de facto y de jure. Por ello, para otras regiones del mundo es de interés aprovechar esta coyuntura favorable y, al mismo tiempo, defender sus propios intereses en la región. Sin embargo, el actual proceso de integración económica en Asia oriental y sudoriental, basado en los crecientes vínculos comerciales y de inversión y ahora promovido por los acuerdos, pondría a América Latina y el Caribe en desventaja. Urge a los países de la región adoptar una estrategia de inserción en Asia y el Pacífico que incluya acuerdos entre ambas regiones.

A. El fenómeno “*noodle bowl*” en Asia y el Pacífico

En Asia, en la última década, han proliferado los tratados de preferencias comerciales o tratados de libre comercio tanto a nivel regional como a nivel bilateral, fenómeno denominado “*noodle bowl*”, de acuerdo con la cultura asiática, en lugar de “*spaghetti bowl*”, como

en el mundo occidental. Este fenómeno, aunque no se originó en Asia, tiene, a partir de la segunda mitad de los años noventa (Menon, 2006a), su expresión máxima en esta región.¹ Según datos del Centro de Investigación sobre Integración Regional del Banco

¹ Los acuerdos comerciales en Asia y el Pacífico se han cuadruplicado entre 2000 y 2006. Según un conteo de Menon (2006a), que incluye Estados Unidos y Canadá, hasta octubre de 2006 existían 176 acuerdos bilaterales y todos los países de Asia y el Pacífico salvo Mongolia habían participado en por lo menos un acuerdo de este tipo. Los países más activos en este proceso son: India, con 22 acuerdos; Estados Unidos, con 20, y Singapur y Pakistán, con 10 cada uno.

Asiático de Desarrollo, desde 1976 hasta diciembre de 2006, el número acumulado de acuerdos comerciales de distinta índole que corresponde a Asia y el Pacífico (y que incluye no solo los países de Asia oriental sino también los de Asia meridional y los países de la ex Unión Soviética) alcanza a 192, entre ellos: 57 acuerdos ya están en vigor; 27 acuerdos con negociaciones concluidas; 39 acuerdos en etapa de negociación, y 18 en virtud de los cuales se ha firmado o se está negociando un acuerdo marco.

Una marcada característica de las nuevas tendencias del regionalismo en Asia y el Pacífico es el hecho de que, apartándose de su tradicional renuencia a firmar acuerdos comerciales preferenciales e integrarse en bloques comerciales, algunas grandes economías regionales, como Japón, China, la República de Corea y la provincia china de Taiwán, han aceptado firmar acuerdos bilaterales o plurilaterales de comercio con otras economías dentro y fuera de Asia y el Pacífico (véase el cuadro V.1).

Algunos ejemplos de los acuerdos transpacíficos incluyen el tratado entre Chile y China, el primer acuerdo comercial que China firma con un país occidental; los acuerdos firmados por Chile con India y Japón, y el acuerdo de Panamá con Singapur y con la provincia china de Taiwán. El Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre los Estados Unidos Mexicanos y el Japón entró en vigor en abril de 2005 y constituye el primer acuerdo de gran alcance que Japón haya firmado hasta esa fecha. A ellos se suman otras iniciativas de varios países ribereños del Pacífico de Asia y América Latina: el Tratado de Libre Comercio Chile–Corea, el primer tratado transpacífico de libre comercio; el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica entre Chile, Nueva Zelandia, Singapur y Brunei Darussalam (denominado acuerdo P4), y un Tratado de Libre Comercio Perú–Tailandia, cuyas negociaciones concluyeron en 2005. Chile está en negociaciones previas (estudios de factibilidad para lograr un acuerdo) con Tailandia, Malasia y Viet Nam. Este conjunto de iniciativas revela intentos de los países latinoamericanos por abordar la relación con Asia y el Pacífico con criterios de largo plazo, sin que, hasta ahora, se pueda hablar de una concepción estratégica.

Una alta proporción del comercio de varios países de la Cuenca del Pacífico (compuesta por los de América del Norte, los de América Latina miembros de

la APEC, India, Pakistán y Sri Lanka) ya está sujeta a preferencias arancelarias. De hecho, en agosto de 2007 la red de acuerdos de libre comercio vigentes en la Cuenca del Pacífico suponía preferencias arancelarias aplicables al 45% del total de las exportaciones, la mayor parte de las cuales se agrupan en torno a los países de la ASEAN (53,5%). Los intereses de Japón, China y la República de Corea, que conformarían la zona “ASEAN+3”, y los de India, Australia y Nueva Zelandia (“ASEAN+6”), sumados al empuje y dinamismo de Estados Unidos, Canadá y otros países de la región (Chile y Perú), se reflejan en la propuesta de propiciar un gran acuerdo sobre la base de la APEC, el Acuerdo de Libre Comercio de Asia Pacífico (FTAAP). En poco tiempo más, la proporción de comercio sujeta a preferencias podría aumentar al 65%, mientras en la zona de la ASEAN podría incrementarse a un 97% del total de las exportaciones (véase el gráfico V.1). Cabe destacar que la adopción del FTAAP ya cuenta con respaldo de empresarios de Brunei, Chile, Estados Unidos, México, Nueva Zelandia, Perú y Singapur.

Tanto los subgrupos regionales de integración como los países de la región que no pertenecen a bloques subregionales (Chile y México) han desplegado iniciativas para este tipo de acuerdos extrarregionales, algunas de ellas con Asia y el Pacífico. Hasta hace poco, esos acuerdos bilaterales tenían un reducido peso específico en el crecimiento y orientación de los flujos comerciales de la región. Sin embargo, a fines de 2005, los países de América Latina y el Caribe habían suscrito o negociado más de 60 acuerdos y aproximadamente un 60% de las exportaciones totales regionales se realizaba en el marco de estos, en notable contraste con principios de los años noventa, cuando solo los cuatro esquemas de preferencias comerciales existentes representaban cerca de un 6% de las exportaciones totales de la región (Kuwayama, Durán y Silva, 2005).

En suma, aunque la conclusión de acuerdos bilaterales o subregionales entre economías de Asia y el Pacífico no es un fenómeno nuevo, la reciente oleada de tratados de libre comercio presenta dos aspectos novedosos, a saber, el alcance transpacífico de los nuevos acuerdos y la participación de las principales economías de Asia nororiental (Japón, China y la República de Corea) y Estados Unidos.

Cuadro V.1
RED DE ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO EN ASIA Y EL PACÍFICO

Bilaterales		
Dentro de Asia oriental		
Singapur–Japón	Japón–República de Corea ^b	
Singapur–República de Corea	Japón–Malasia	
China–Hong Kong (RAE de China)	Japón–Filipinas	
Japón–Tailandia	Japón–Indonesia	
Japón–Brunei Darussalam	Tailandia–China	
República de Corea–Tailandia ^a	China–Macao (RAE de China)	
República Democrática Popular Lao–Tailandia	Japón–Viet Nam ^a	
Malasia–República de Corea ^c	China–República de Corea ^c	
Taiwán (provincia china de)–Malasia	China–Singapur ^a	
Transpacíficos		
Australia–Estados Unidos	Estados Unidos–República de Corea	Taiwán (provincia china de)–Panamá
Singapur–Estados Unidos	Estados Unidos–Tailandia ^a	Taiwán (provincia china de)–Guatemala
Singapur–Panamá	Singapur–Perú ^a	Taiwán (provincia china de)–Rep. Dominic. ^c
Chile–República de Corea	Chile–Tailandia ^c	Taiwán (provincia china de)–El Salvador ^a
Estados Unidos–Viet Nam	Estados Unidos–Malasia ^a	Taiwán (provincia china de)–Honduras
Estados Unidos–Indonesia ^c	Estados Unidos–Taiwán (provincia china de) ^c	Taiwán (provincia china de)–Nicaragua
Estados Unidos–Filipinas ^c	Singapur–México ^a	Taiwán (provincia china de)–Paraguay ^a
Perú–Tailandia ^a	Singapur–Canadá ^a	Chile–Malasia ^a
México–Japón	Chile–China	Perú–China ^a
República de Corea–México ^a	Chile–Japón	Chile–Australia ^c
Asia oriental–Australasia		
Singapur–Nueva Zelandia	Australia–China ^a	Japón–Australia ^a
Singapur–Australia	Australia–Malasia ^a	
Tailandia–Australia	Nueva Zelandia–China ^a	
Tailandia–Nueva Zelandia	Nueva Zelandia–Malasia ^a	
Fuera de Asia oriental		
Singapur–Asociación Europea de Libre Comercio		
República de Corea–Asociación Europea de Libre Comercio	Tailandia–Bahrein ^a	Tailandia–Egipto
Singapur–India	Singapur–Jordania	
India–Tailandia ^a	China–Pakistán	
India–República de Corea ^a	Malasia–Pakistán ^a	
Pakistán–Singapur ^a	Pakistán–Indonesia ^a	
China–India ^c	Japón–India ^c	
Malasia–India ^c	Pakistán–Filipinas ^c	
Pakistán–Tailandia ^c	Singapur–Sri Lanka ^c	
Plurilaterales		
Dentro de Asia oriental		
Área de Libre Comercio de la ASEAN		
ASEAN–China	ASEAN–Japón ^a	
ASEAN–República de Corea	América Latina y el Caribe–China–Japón–República de Corea ^c	
Transpacíficos		
Chile–Nueva Zelandia–Singapur–Brunei Darussalam (P4)		
Tailandia–Mercosur ^c		
República de Corea–Mercosur ^c		
Asia oriental–Australasia		
Acuerdo comercial por el que se estrechan las relaciones económicas entre Australia y Nueva Zelandia (ASEAN–CER) ^a		
EAFTA ^c		
Fuera de Asia y el Pacífico		
ASEAN–India ^a		
Iniciativa de la Bahía de Bengala para la Cooperación Multisectorial, Técnica y Económica (BIMSTEC) ^a		

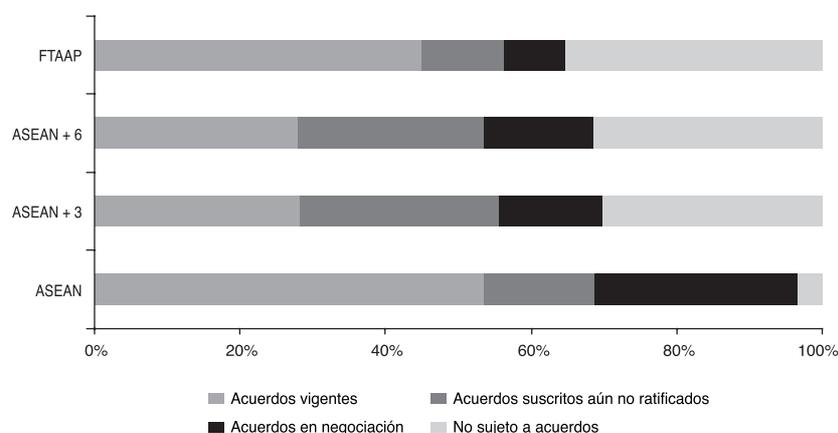
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de la Organización Mundial del Comercio, del Banco Asiático de Desarrollo y de la prensa.

^a En negociación.

^b Negociaciones suspendidas.

^c Propuesto.

Gráfico V.1
INICIATIVAS SOBRE TLC EN LA CUENCA DEL PACÍFICO, AGOSTO DE 2007
 (Porcentaje de las exportaciones cubiertas por preferencias arancelarias)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de la Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) y de los acuerdos en vigencia, firmados o en negociación en los países de la Cuenca del Pacífico (ampliada a India, Pakistán y Sri Lanka).

B. Las causas del fenómeno “*noodle bowl*”: la crisis asiática, el estancamiento de la ronda de Doha y el “efecto dominó”

Esta multitud de acuerdos tiene su origen en tres circunstancias particulares de la coyuntura económica mundial: en primer lugar, un cierto desencanto con el proceso de negociaciones multilaterales en el ámbito de la OMC, sobre todo por el relativo estancamiento de las negociaciones. Asimismo, mientras las negociaciones multilaterales progresan poco, las demás regiones (principalmente el continente americano y Europa) intentan firmar acuerdos comerciales, bilaterales o plurilaterales, avanzando hacia la formación de bloques comerciales de carácter discriminatorio, en tanto Asia también se inclina en este sentido.

El segundo factor muy determinante en el cambio de rumbo hacia la firma de acuerdos comerciales

bilaterales o plurilaterales en esa región fue la crisis asiática de 1997, que demostró que la APEC no era el foro adecuado de asistencia que los asiáticos deseaban.

El tercer elemento clave es que la crisis puso en entredicho el cumplimiento de las metas de Bogor, acordadas en otras circunstancias, lo que llevó a algunos países a buscar la formación de un bloque comercial con carácter de tratado de libre comercio o unión económica.² En este sentido, la crisis de 1997 cambió la forma en que las economías de Asia y el Pacífico forjaban la integración regional, al dejar de ser un proceso impulsado solo por el sector privado y orientado por el mercado –integración *de facto*– para incorporar una serie de iniciativas gubernamentales

² En la reunión celebrada en Bogor (Indonesia) en 1994, los miembros de la APEC se comprometieron a liberalizar el comercio y las inversiones en Asia y el Pacífico en 2010 para los países desarrollados y en 2020 en el caso de los países en desarrollo. Esta liberalización se daría sobre la base de un proceso de regionalismo abierto, en que las concesiones serían otorgadas en forma unilateral (no recíproca) a todos los miembros de la OMC.

—integración *de jure*—, las que no solo se orientaban hacia el comercio, sino que también incluían medidas en el área monetaria y financiera (Rana, 2006; Lamberte, 2005).³

Aparentemente, la proliferación de acuerdos preferenciales bilaterales también obedece a la necesidad de avanzar más rápidamente en el camino de la liberalización, dado que ni las negociaciones en el seno de la OMC ni las de la APEC han progresado a un ritmo adecuado para las necesidades de las economías de la región. Además, en otras regiones ya se han consolidado otros acuerdos regionales, lo que amenaza con provocar una merma de la competitividad de las economías asiáticas. Por último, la multiplicación de acuerdos tiene como telón de fondo el proceso de intensificación de los lazos intrarregionales de comercio y de producción, que necesitan de una mayor profundización y de la creación de instancias locales de cooperación más “formales” en vista de la creciente interdependencia (véase el capítulo II).

Como sucede en otras regiones del mundo, los acuerdos bilaterales, existentes o en negociación, pueden producir un “efecto dominó”, principalmente sobre los socios comerciales de menor tamaño, que temen perder ventajas comparativas y participación de mercado, lo que los impulsa a buscar acuerdos bilaterales con los socios comerciales que han firmado tratados (Baldwin, 2006). Esta multiplicación de acuerdos termina por generar un fuerte entrelazamiento de compromisos y una notable descoordinación, además de grandes costos operacionales, tanto en lo que se refiere a la negociación como a la aplicación, sobre todo cuando se trata de múltiples acuerdos bilaterales.

Los acuerdos preferenciales entre los países de Asia y el Pacífico, especialmente los que han firmado los países de esa región con los países desarrollados, han provocado discrepancias respecto de si son más o menos completos que los acuerdos de libre comercio más tradicionales. En general, los acuerdos comerciales que prevalecen en Asia son menos amplios; aunque

abordan compromisos en las áreas de medidas detrás de las fronteras (*behind the border*), se limitan principalmente al ámbito de la desgravación arancelaria de bienes y además se excluye un alto número de productos considerados sensibles. Aunque estas medidas se estipulan en la mayoría de los acuerdos, la amplitud de cobertura de sus áreas y la profundidad de compromisos parece estar limitada. Más concretamente, los acuerdos existentes y en negociación sufren de una gran heterogeneidad en materia del cronograma de liberalización, listas de exenciones, distintos sistemas de normas de origen aplicadas y modalidades de aplicación (Baldwin, 2006; Evenett, Venables y Winters, 2004, y Dent, 2006).

Este “efecto dominó” parece muy evidente en el caso de la propuesta de China de firmar un acuerdo con la ASEAN, a la que sucedieron ofertas similares de alianzas económicas amplias de parte de Japón, República de Corea, India, Australia y Nueva Zelandia. Se considera que la concreción de un acuerdo bilateral entre dos de los tres principales socios comerciales de Asia nororiental desataría este fenómeno de gran alcance en Asia y el Pacífico (Evenett, Venables y Winters, 2004). Esto se debe al riesgo en que se incurre al privilegiar los acuerdos bilaterales entre los grandes, es decir, las ventajas resultantes de los esquemas radiales de integración (*hub and spoke*) tienden a concentrarse en las economías grandes del eje (*hubs*).

Además, cualquier acuerdo que involucre a uno de los tres grandes (Japón, China y República de Corea) cambiará la competitividad relativa de las empresas que exportan a los países firmantes. Estas alteraciones de la competitividad de los sectores manufactureros de Asia, inducidas por la firma de tal acuerdo, incentivarían a las exportadoras de los países que no son miembros del tratado a presionar a sus respectivos gobiernos para incorporarse a la carrera de los tratados de libre comercio; las empresas de origen estadounidense o europeo harían lo mismo, acrecentando así el “fenómeno dominó”.

³ Últimamente, los países de Asia oriental han logrado una mayor integración mediante la creación de procesos regionales de vigilancia, de diálogo (como diálogo de análisis económico y políticas de la ASEAN+3), de coordinación (la Iniciativa de Chiang Mai) y la Iniciativa para el Mercado de Bonos Asiáticos. Los miembros de la ASEAN+3 decidieron crear una extensión multilateral de la Iniciativa de Chiang Mai para administrar los fondos (denominada fondo común de reserva autoadministrado), que permitirá un incremento de la interdependencia regional gracias a inversiones en proyectos de infraestructura en la región.

C. Propuestas sobre la futura integración económica de Asia y el Pacífico

El proceso de integración económica en Asia y el Pacífico no ha sido unívoco, sino que se ha caracterizado por seguir diferentes vías y tener distintas velocidades de aplicación. En efecto, la diversidad de tamaños y de niveles de desarrollo de los países asiáticos es el principal obstáculo para la conformación del ansiado libre mercado en esa área.

De hecho, existen en la actualidad dos propuestas de gran alcance en materia de creación de grandes comunidades económicas en Asia. La primera se refiere a la creación de un Área de Libre Comercio de Asia y el Pacífico en el ámbito de la APEC, en tanto la

segunda se refiere a la conformación de una comunidad económica de la ASEAN+3 –agrupación compuesta por los 10 miembros de la ASEAN, China, Japón y República de Corea– o ASEAN+6 –que incluye a Australia, Nueva Zelanda e India. La primera alternativa cuenta con el respaldo de Estados Unidos y de los países miembros que han avanzado en el camino hacia la liberalización comercial, como Australia, Canadá, Japón y México; la segunda se originó en los países miembros de la ASEAN y los países principales de Asia nororiental.

1. Desafíos de la APEC

Para muchos de los miembros de la APEC (entre ellos Australia, Canadá y Estados Unidos) los objetivos de la institución son tanto económicos como estratégicos para evitar la polarización de Asia y el Pacífico. No obstante, la diversidad de situaciones políticas y económicas que afecta a sus miembros dificulta un posicionamiento único en todos los temas políticos y económicos de la variada agenda.

Asimismo, el carácter no vinculante (voluntario) de los compromisos asumidos en la APEC no otorga a los participantes incentivos para avanzar ni ejerce presión en ese sentido y por eso el proceso tiende a estancarse y los miembros se dedican a firmar acuerdos preferenciales bilaterales y subregionales. En los compromisos no se respetan satisfactoriamente las metas de Bogor, lo que ha producido confusión en cuanto a la función de la APEC. Además, se aprecian debilidades institucionales que afectarían la eficacia del planteo de la APEC: objetivos confusos, demasiados miembros, agenda demasiado larga, estructura disfuncional de la secretaría y ahora nuevos

competidores en el contexto regional (ASEAN+3 y la Cumbre de Asia Oriental, compuesta por la ASEAN+6) (Gyngell y Cook, 2005).

Con esta problemática como telón de fondo, los participantes de un simposio que tuvo lugar durante la Reunión del Comité de Comercio e Inversiones de la APEC, realizada en la ciudad de Ho Chi Minh en mayo de 2006, acordaron que las metas de Bogor debían interpretarse de forma dinámica, con lo cual se podrían traspasar los objetivos originales, dado que los miembros los percibían con cierta ambigüedad.⁴ Según los participantes, a continuación la APEC debía: i) buscar una mayor transparencia y coherencia de las regulaciones; ii) promover el reconocimiento mutuo de estándares; iii) aplicar menores restricciones a los movimientos de personas, de negocios y de capitales, y iv) utilizar las mejores prácticas en materia de logística, incluido el comercio sin papel (*paperless trade*) y otras aplicaciones emergentes vinculadas a las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC).

⁴ Véase el informe del simposio internacional APEC, 2006.

Los ministros de comercio de las 21 economías de la APEC, reunidos en Cairns, Australia, en julio de 2007, reafirmaron su llamado a que avancen las negociaciones en la OMC. Al mismo tiempo, examinaron las posibilidades de dinamizar el comercio entre los países miembros. Entre las opciones, además de un acuerdo multilateral (considerado el más importante) se discutió la creación del Área de Libre Comercio del Asia y el Pacífico, pero dentro de un horizonte de largo plazo. Al mismo tiempo, en vista de la creciente

complejidad provocada por la multiplicación de acuerdos regionales y la posibilidad planteada por algunos críticos de que se produzca un desvío de comercio, los ministros decidieron estudiar la posibilidad de una racionalización de las preferencias y de otras disposiciones de estos acuerdos. Los ministros también dieron su aprobación a un nuevo plan de facilitación de comercio cuyo resultado deberá ser la reducción del 5% de sus costos de transacción (*Bridges Weekly Trade News Digest*, 11 de julio de 2007).

2. Creciente interés de Estados Unidos en fomentar el comercio con Asia y el Pacífico

Se observa un creciente interés de Estados Unidos en firmar tratados de libre comercio con los países de Asia y el Pacífico. El país tiene acuerdos en vigencia con Australia, Canadá, Chile, México y Singapur, mientras negocia con Malasia y Tailandia, separadamente, y con India y Nepal como grupo. Además, ha propuesto un acuerdo con Brunei Darussalam, Filipinas, Indonesia, provincia china de Taiwán, Pakistán y Sri Lanka, entre otros.⁵ También se destaca el Acuerdo Marco sobre Comercio e Inversiones firmado en agosto de 2006 con los países de la ASEAN, puesto que este tipo de acuerdo es considerado precursor de un acuerdo de libre comercio.

Desde la perspectiva de Estados Unidos, los tratados de libre comercio con los países de Asia y el Pacífico sirven para promover sus intereses comerciales y políticos, tanto táctica como estratégicamente, apoyar a las instituciones democráticas locales y a las reformas económicas de los países firmantes, reforzar la seguridad en la zona, establecer un referente para futuras negociaciones con otros países con un enfoque de integración profunda que incluye los temas de comercio no transfronterizos y acelerar la liberalización comercial de alcance regional mediante alianzas con los líderes políticos de la región (Feinberg, 2006).

El “fenómeno dominó” que se observa en Asia y el Pacífico se entiende como el resultado de un juego geopolítico y económico de escala mundial. Estados Unidos, consciente del enorme avance logrado por la Unión Europea en materia de firma de tratados comerciales a nivel global y de la creciente influencia de China y su consiguiente rivalidad con Japón por el liderazgo en la región, percibe la necesidad de reforzar su presencia en distintas partes del mundo, incluido Asia y el Pacífico.⁶

Para Estados Unidos el fomento de las exportaciones de mercancías no es tan importante para impulsar los acuerdos de libre comercio como la expansión de servicios e inversiones, la protección de la propiedad intelectual y la consideración de los aspectos laborales y ambientales. Los acuerdos firmados por Estados Unidos tienen mayor cobertura y profundidad que los firmados por la Unión Europea, por consiguiente su propagación es más difícil. Como los acuerdos comerciales emergentes en distintas partes del mundo incorporan los temas detrás de las fronteras, para Estados Unidos los acuerdos bilaterales son un instrumento eficaz para salvaguardar sus intereses comerciales.

Un acontecimiento destacable es la reciente firma de un tratado de libre comercio con la República de

⁵ Sumados a estos acuerdos, Estados Unidos se encuentra en etapa de implementación de un tratado de libre comercio o acuerdo comercial preferencial con Israel, Islas Marshall, Jordania, Marruecos, Micronesia y Palau y ha firmado un tratado de libre comercio con Bahrein (Menon, 2006a).

⁶ A fines de 2005, la Unión Europea había firmado por lo menos un tipo de acuerdo comercial preferencial con todos los países del mundo, salvo Australia, Canadá, Estados Unidos, Hong Kong (RAE de China), Japón, Nueva Zelandia, provincia china de Taiwán, República de Corea y Singapur.

Corea, décima economía del mundo, cuyo ingreso per cápita, medido en dólares corrientes, asciende a 16.000 dólares. Se trata de un socio comercial de gran significación para Estados Unidos y, por ende, el acuerdo se considera de la mayor importancia después del TLCAN. Se estima que los flujos bilaterales entre ambos países podrían aumentar más de 26.000 millones de dólares, con lo cual el nivel actual de 74.000 millones de dólares pasaría a 100.000 millones (*Bridges Weekly Trade News Digest*, 2007a y 2007b).

Se incluyen no solo los capítulos de desgravación de bienes sino también los relacionados con los servicios, inversiones, medidas sanitarias y fitosanitarias, medidas contingentes, barreras técnicas al comercio, propiedad intelectual, mecanismos de solución de controversias, entre otros.⁷ Sin duda, la ratificación del acuerdo por el Congreso de los Estados Unidos podría cambiar el rumbo de las negociaciones de estos acuerdos en Asia y el Pacífico.

3. Japón en busca de liderazgo en la integración económica en Asia y el Pacífico

A la fecha, Japón tiene en vigencia tres tratados de libre comercio (con Malasia, México y Singapur) y ha firmado otros cuatro (Brunei Darussalam, Chile, Filipinas y Tailandia). Además de los siete acuerdos mencionados, Japón negocia con el Consejo de Cooperación del Golfo, Indonesia, Suiza y Viet Nam. De más largo aliento son los posibles acuerdos con Australia e India, además de aquellos con la República de Corea y los países de la ASEAN. Estos acuerdos son fundamentales para avanzar en la difusión de acuerdos de alianzas económicas en toda Asia.

La postura de Japón, basada anteriormente en el principio multilateral, empezó a orientarse hacia los acuerdos comerciales bilaterales y plurilaterales dentro y fuera de la región asiática, a partir de 2002, cuando el ex Primer Ministro Junichiro Koizumi propuso la iniciativa de asociación económica integral entre Japón

y la ASEAN. Este cambio se produjo en respuesta al creciente liderazgo de China en la economía asiática y para contener la influencia de ese país sobre la dirección que tomaba la integración regional en torno a la ASEAN, subregión clave para Japón, no solo como proveedora de recursos naturales y manufacturas (especialmente componentes y piezas), sino también como una base industrial de importancia para las transnacionales japonesas. Es decir, la ASEAN es un área fundamental desde el punto de vista de la competitividad internacional del país, debido a los crecientes nexos entre comercio e inversión. Japón ha invertido enormemente en las economías de la ASEAN y ha prestado allí un volumen significativo de asistencia económica; se siente amenazado por la creciente presencia de China en esta subregión y reacciona planteando un tratado de libre comercio de alcance regional.

⁷ Ambas partes acordaron eliminar el 94% de los aranceles en un período de tres años a partir de la entrada en vigencia y los restantes durante el período establecido. En el caso de la industria automotriz, se eliminarán de inmediato los aranceles sobre los vehículos con motores de menos de 3.000 cc y sus partes, en tanto que los de más de 3.000 cc se eliminarán en el plazo de tres años. Se ajustará el régimen actual de tributación sobre autos. De inmediato, Estados Unidos eliminará el 64% de los aranceles aplicados a los textiles, con la salvedad de algunos productos de confección. En materia de productos agrícolas, el país asiático mantendrá el nivel actual de los aranceles correspondientes a naranjas, porotos, leche en polvo y otros productos del sector. Se excluirá el arroz del cronograma de desgravación, mientras el arancel del 40% sobre la carne de vacuno se eliminará en un plazo de 15 años.

Recuadro V.1

PERSPECTIVAS DE UN ACUERDO DE LIBRE COMERCIO EN LA APEC

En la cumbre anual de la APEC de 2006, celebrada en Viet Nam, los líderes de esta agrupación aceptaron formar un grupo de estudio dedicado a crear la mayor agrupación económica y comercial del mundo, el Área de Libre Comercio de Asia y el Pacífico (FTAAP en inglés), propuesta presentada originalmente por el Consejo Consultivo Empresarial de la APEC en la Cumbre celebrada en Chile en 2004 (véase ABAC, 2004). Esta iniciativa responde a dos factores fundamentales del contexto internacional: en primer lugar, un reconocimiento tácito del virtual estancamiento de las negociaciones multilaterales de comercio y, en segundo lugar, la búsqueda de un nuevo dinamismo interno de la APEC, afectado por la multiplicación de acuerdos tanto en Asia y el Pacífico como en el continente americano. También se intenta propiciar el cumplimiento de las metas de Bogor y de la Agenda para la Acción de Osaka (Bergsten, 2007b). Otros elementos de esta iniciativa se refieren a la posibilidad de que los nuevos acuerdos intrarregionales aumenten la discriminación contra los países no asiáticos, lo que permitiría el surgimiento de un bloque asiático con fuerte presencia en los foros políticos y económicos internacionales y que polarizaría al Pacífico en dos bloques y al mundo en tres.

La iniciativa de creación del grupo de estudio partió de Estados Unidos, pero tuvo el apoyo de Australia, Canadá, Japón y México. Coincidentemente, se trata de países que (con la excepción de Australia y Japón) están fuera de la línea principal de evolución de los acuerdos bilaterales de comercio en Asia, si bien conviene recordar los acuerdos que tienen, entre otros, Australia y Estados Unidos con Singapur, Japón con México y Tailandia con Australia, además de los acuerdos recién concluidos entre Estados Unidos y la República de Corea y entre Chile y China, Chile y Japón y el acuerdo de 2005 con la República de Corea. De hecho, algunos de estos países tendrían mucho que perder si se instaura un esquema de integración entre países asiáticos. Sin embargo, más allá de alejar esta amenaza, los

proponentes del acuerdo vinculan la formación de esta área de libre comercio con las posibles ventajas de que gozarían todas las economías de la APEC.

Entre los beneficios esperados de la aplicación del acuerdo, cabe destacar que, dada la importancia relativa que tienen los miembros de la APEC en el comercio y la economía mundial, difícilmente una negociación multilateral podrá superar las ventajas que traería un acuerdo de libre comercio, incluso si se adoptan algunas excepciones a la liberalización total. Además, la perspectiva de dicho acuerdo puede llevar a los países no miembros de la APEC que se resisten a seguir con las negociaciones multilaterales a reconsiderar esta postura, considerando las repercusiones que sufriría el comercio en estos países, al aumentar el desvío y provocar una merma de sus cuotas de mercado. Por otra parte, el acuerdo podría actuar como un freno a la multiplicación de acuerdos regionales y bilaterales, disminuiría los riesgos de polarización entre Asia oriental y el hemisferio occidental y atenuaría los conflictos económicos que afectan las relaciones de China con Estados Unidos. Asimismo, fortalecería a la APEC en momentos de tensión por los conflictos comerciales que enfrentan algunos miembros y mantendría el interés (y el compromiso) de Estados Unidos en el comercio con Asia y el Pacífico y también en el comercio mundial, toda vez que el acuerdo daría una base para que se renueve el mandato de la Autoridad de Promoción del Comercio, que termina a mediados de 2007 (Bergsten, 2007a).

No existe consenso sobre la factibilidad de llevar a cabo este tipo de iniciativa de gran alcance. Morrison (2006), por ejemplo, considera que el acuerdo es políticamente inviable, por distintas razones, entre ellas, que no están dadas las condiciones para entablar la negociación, ya que la APEC debería decretar una pausa en todas las otras actividades negociadoras y, ante la complejidad y amplitud del acuerdo, debería mantener un fuerte apoyo durante todo el período de las negociaciones, que

se estima durarían cerca de cinco años. Esta negociación solo sería factible si alguna de las principales economías de la APEC impulsa el proceso. Además, un tratado de libre comercio pleno en la APEC significa, en la concepción pública de Estados Unidos, un acuerdo comercial con China y con todas las economías asiáticas que siguen sus pasos competitivos, que hoy parece poco viable en el contexto legislativo estadounidense. Por otra parte, la negociación del acuerdo requeriría cambios en la APEC, que no fue concebida como una instancia de negociación, sino como un organismo de constitución de una comunidad para la cooperación socioeconómica, aunque el fortalecimiento de los vínculos comerciales siempre estuvo presente en su agenda. No obstante, la visión de Bogor suponía que se lograría la liberalización gracias a un proceso voluntario y concertado, no por medio de compromisos vinculantes. Para establecer un acuerdo de libre comercio deberían considerarse no solo compromisos vinculantes sino también la adopción de reglas de origen discriminatorias contra quienes no fueran miembros, en contradicción con el principio declarado en 2005 en Busan, República de Corea, de que la APEC no debería ser un bloque comercial orientado hacia el interior sino hacia la búsqueda del libre comercio mundial.

En el caso de algunos países protagonistas de la APEC, como China, el énfasis está en aspectos tales como la cooperación regional abierta y voluntaria. Para Japón, la liberalización agrícola todavía es un tema muy difícil a nivel interno. Al igual que China, Japón tiene interés en que se fortalezca el regionalismo en Asia oriental, como se desprende de la propuesta de creación del área de libre comercio de Asia oriental, que uniría la ASEAN y otros seis países de Asia y el Pacífico (ASEAN+6). En el caso de la ASEAN, algunos países pueden no estar preparados para enfrentar un acuerdo de tal magnitud, como pasó con el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

(continúa)

Recuadro V.1 (conclusión)

Por último, es importante recalcar que los miembros de la APEC tienen diferentes enfoques sobre los acuerdos comerciales. China prefiere acuerdos más acotados, en tanto que los países de América del Norte favorecen acuerdos más amplios y profundos (Bin, 2006). Estas diferencias, sumadas a la preferencia de algunos países asiáticos por la formación de un área de libre comercio de Asia oriental (EAFTA en inglés), podrían terminar por exacerbar las tendencias hacia la polarización entre los países de Asia y el Pacífico (Bergsten, 2007b).

El Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica entre Chile, Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam (P4) tiene amplia cobertura e incluye el comercio de bienes, servicios e inversiones, además de compras públicas y propiedad intelectual. Tiene un enfoque radical en materia de liberalización de bienes. Por ejemplo, Singapur alcanzó arancel cero de nación más favorecida; para Nueva Zelanda, todos los aranceles serían eliminados con efecto inmediato; para Chile, los aranceles correspondientes al 89,3% de los productos serían eliminados de inmediato, los correspondientes al 9,57% de estos en tres años y al

restante 1,13% en seis años. En términos agrícolas, la liberalización es notable, considerando que Chile y Nueva Zelanda tienen clima y estaciones similares y compiten en varias ramas de las exportaciones agrícolas.

En el acuerdo se consideraron los procesos más modernos de manufactura, al establecer en las normas de origen la posibilidad de hacer uso de la subcontratación. En materia de facilitación del comercio, se establece la autocertificación para obtener aranceles preferenciales, administración de riesgo en las aduanas y decisiones por adelantado (*advance rulings*). El acuerdo tiene también una sección sobre cooperación en cinco áreas diferentes: economía, educación, industrias básicas, cultura y ciencias, investigación y tecnología, por ejemplo, el envío de misiones comerciales, el fortalecimiento de la cooperación en materia de educación, el aumento del número de visas de trabajo concedidas, alianzas estratégicas para el incentivo a la inversión y la colaboración en temas sanitarios y fitosanitarios. Hay además un Memorando de Entendimiento sobre reglas laborales y un Acuerdo de Cooperación sobre Medio Ambiente.

El Acuerdo P4 está destinado a ser un modelo para varios tipos de esquemas de integración, tanto por estar abierto a nuevos integrantes (siempre que acepten las condiciones existentes, sin negociación adicional) como por el efecto inicial de su liberalización. No obstante, a pesar del interés ya demostrado por algunos países por acceder al acuerdo (entre otros, Malasia, México, Perú y Tailandia), aparecen dos obstáculos que dificultan su mayor difusión: i) el propio costo político y económico que puede representar la aplicación de reglas de liberalización tan rígidas al inicio, y ii) las significativas distancias físicas entre los principales socios, lo que requiere de un manejo logístico y de transporte que difícilmente todos los miembros de la APEC podrían alcanzar (Yue y Soesastro, 2006). Por estas razones, el Acuerdo P4, si bien puede aumentar el número de miembros, no parece, *ceteris paribus*, tener posibilidades de lograr la convergencia entre los procesos de integración en Asia, aunque su arquitectura podría ser muy útil para los países que quieran alcanzar una liberalización acelerada sumándose a dicho Acuerdo.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fred C. Bergsten, "China and economic integration in East Asia: implications for the United States", *Policy Briefs in International Economics*, Instituto de Economía Internacional, marzo de 2007 y "Toward a Free Trade of the Asia Pacific", *Policy Briefs in International Economics*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional, febrero de 2007; Chia Siow Yue y Hadi Soesastro, "ASEAN perspectives on promoting regional and global freer trade", *An APEC Trade Agenda? The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific*, The Pacific Economic Cooperation Council/The APEC Business Advisory Council, 2006; C. Morrison, "An APEC trade agenda", *An APEC Trade Agenda? The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific*, The APEC Business Advisory Council, 2006; S. Bin, "The political economy of an Asian Pacific Trade Area: a China perspective", *An APEC Trade Agenda? The Political Economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific*, cap. 4, The APEC Business Advisory Council, 2006.

Japón tiene cuatro oportunidades para ejercer el liderazgo en la región. En primer lugar, tomando como modelo un acuerdo de alianza económica con la ASEAN, considerando que los acuerdos entre los demás países tenderán a ser incompletos en algunas áreas. En segundo lugar, Japón debería seguir ofreciendo cooperación técnica y económica para el desarrollo de infraestructura en la región. En tercer lugar, debería seguir buscando la liberalización de su propio mercado mediante la doctrina del proteccionismo cuando sea necesario, pero un compromiso siempre que sea posible (JETRO, 2005). Por último, Japón

debería aceptar la inmigración de trabajadores calificados, como lo hacen los países que compiten por inmigrantes en áreas técnicas y profesionales, en especial, desde los países con los cuales se han firmado acuerdos comerciales (JETRO, 2005; Kimura, 2006).⁸

Desde la óptica de Japón, Asia sudoriental padece todavía de fuertes barreras al comercio y a las inversiones, un marco general inadecuado para los negocios y una infraestructura e industrias de proveedores débiles, de manera que el país debe intentar incrementar la eficiencia de la logística transfronteriza e incentivar a las industrias de apoyo en

⁸ De ser así, Japón sería el primer país del G-7 que flexibilizaría estos criterios, lo que técnicamente se reflejaría en una negociación más amplia del Modo 4 de prestación de servicios.

la región de la ASEAN. En este sentido, el acuerdo de asociación económica que está negociando Japón con la ASEAN podría ser un buen modelo que permita la integración legal por su carácter integral, al incluir tanto la liberalización como la facilitación del comercio y las inversiones (incluso temas como la reglamentación sobre inversión, competencia, certificación y protección de propiedad intelectual), así como las alianzas económicas y la cooperación.

La primera etapa de la liberalización del mercado de Asia sudoriental debería concluir en 2007, en tanto que en 2008 se proyecta que concluyan las negociaciones entre China y la República de Corea para el establecimiento de un tratado de libre comercio con la ASEAN y la creación de condiciones para una liberalización aún más profunda. En caso de que realmente se concluyan las negociaciones del tratado entre estos dos países y la ASEAN antes de 2010, el

proceso de conformación de un área de libre comercio en Asia sudoriental habrá terminado antes del plazo originalmente previsto (JETRO, 2005). Según las expectativas más realistas, los acuerdos con la ASEAN se concretarán en 2009 en el caso de la República de Corea, 2010 en el de China y 2012 en el de Japón.

La firma del tratado de libre comercio entre Estados Unidos y la República de Corea podría incentivar a Japón a retomar sus negociaciones suspendidas de un acuerdo similar con la República de Corea y a avanzar hacia un eventual acuerdo bilateral con Estados Unidos. Si se logran progresos sustantivos hacia la concreción de estos tipos de iniciativas transpacíficas entre los grandes actores, se alteraría el equilibrio de poder económico y comercial no solo entre China y Japón en la esfera de Asia y el Pacífico sino también entre China y Estados Unidos, cambiando sustancialmente el panorama de integración del Asia y el Pacífico.⁹

4. Acuerdos de China como parte integral de la diplomacia comercial y las alianzas estratégicas

China comenzó a tender con mayor rapidez su red de acuerdos comerciales a partir de 2001, cuando firmó el primer acuerdo con otros miembros del Acuerdo de Bangkok, señalando así al mundo que abandonaba la política comercial basada en el sistema multilateral y abrazaba la política de no alineación. Hasta fines de 2006, concluyó acuerdos o sostuvo negociaciones con tal objeto con 32 países o grupos de países en África, América Latina, Asia y el Pacífico meridional. El volumen de comercio con estos países alcanzó los 345.000 millones de dólares, es decir, una cuarta parte del comercio total del país en 2005 (Bin, 2006). También ha empezado estudios de factibilidad sobre tratados de libre comercio con India e Islandia (Rosales y Kuwayama, 2007) y estudia la factibilidad de un tratado de este tipo con Japón y con la República de Corea.

Varios aspectos distinguen los tratados de China de los firmados por otros países asiáticos y no asiáticos

(Bin, 2006). En primer lugar, China aplica una estrategia bastante pragmática, tomando en cuenta los distintos intereses de sus socios comerciales; no existe un modelo para todos los acuerdos. Por ejemplo, sus acuerdos con Hong Kong (región administrativa especial de China) y Macao (región administrativa especial de China) –los acuerdos para establecer una asociación económica más estrecha (CEPA por sus siglas en inglés)– incorporan disciplinas y reglas concretas, mientras los acuerdos con Australia y Nueva Zelandia son más bien declaraciones de intención con compromisos generales en lo referente a temas de cooperación. En segundo lugar, el proceso de aplicación se hace por etapas, comenzando, por ejemplo, con el programa de “cosecha temprana” y, en las etapas posteriores, se plantea la incorporación de otras disciplinas como servicios, inversiones y medidas de facilitación del comercio, como sucede en el acuerdo con la ASEAN (Kwei, 2006) o con

⁹ En una aplicación del modelo de equilibrio general computable (CGE) realizada por Lee, Roland-Holst y van der Mensbrugge (2004), para Estados Unidos, Japón y China, la opción de un tratado trilateral traería mayores ventajas mientras que los acuerdos bilaterales con la ASEAN, como el Acuerdo entre la ASEAN y China, tienden a desviar el comercio chino. Las ventajas son mayores cuando se incluye una liberalización sustancial del sector agrícola.

Chile.¹⁰ Por último, varios acuerdos chinos excluyen los productos y sectores sensibles tales como la protección de la propiedad intelectual, la liberalización sectorial y los temas laborales y los relacionados con el medio ambiente.

Para China estos acuerdos funcionan como instrumentos de su diplomacia comercial, como el modelo de “un país, dos sistemas”, que se aplica a los casos de Hong Kong (RAE de China) y Macao (RAE de China). El Acuerdo entre la ASEAN y China se considera un instrumento de diplomacia para mitigar la creciente competencia entre los países de la ASEAN y China en el ámbito del comercio y las inversiones. Otros acuerdos, como los firmados con Pakistán, India, Chile y Sudáfrica se consideran esfuerzos diplomáticos para iniciar o consolidar alianzas estratégicas y para garantizar el suministro de recursos naturales. Otro objetivo importante es conseguir el reconocimiento del estatuto de economía de mercado por parte de los países firmantes de los acuerdos comerciales (CEPAL, 2005).

Dadas estas peculiaridades, en la eventualidad de

que se concrete un área de libre comercio, como la propuesta en el seno de la APEC, las autoridades chinas no abandonarían las negociaciones en curso o las de futuros acuerdos. La preferencia de China sería mantener los acuerdos que le ofrezcan un cierto grado de flexibilidad en materia de tratos preferenciales y diferenciados. Más importante aún, no le convendría a China someter los conflictos bilaterales con Estados Unidos –tales como el creciente déficit comercial estadounidense, el rígido régimen cambiario chino, nuevas medidas aplicadas por Estados Unidos a los productos chinos, la prohibición de entrada de inversiones extranjeras en sectores estratégicos estadounidenses– a un foro regional tan amplio con un área de libre comercio. Es decir, no le convendría permitir que Estados Unidos utilizara dicha área como único foro para abordar los temas contenciosos bilaterales y tratar de “encerrar” o incluso “contener” a China (Bin, 2006). Es más probable que China persiga la ruta de acuerdos comerciales de distinta índole, con el fin de maximizar su poder económico y político en sus negociaciones (Kwei, 2006).

5. ASEAN: logros y desafíos frente a la creación de la Comunidad Económica de la ASEAN

Cabe destacar los esfuerzos de los países miembros de la ASEAN para crear la Comunidad Económica de la ASEAN (AEC por sus siglas en inglés), con el fin de formar un mercado único y una base productiva, con libre circulación de bienes, servicios, inversiones, capital y trabajadores capacitados.¹¹ Para el éxito de esta iniciativa quizás también se necesite una moneda única e instituciones financieras comunes (Rajan, 2005; Ferguson, 2004). Dicha Comunidad Económica tiene un horizonte de aplicación que se extiende hasta 2020, en vista de los desafíos que supone.

Un primer paso hacia la concreción de la Comunidad fue el establecimiento en enero de 1992 del Área de Libre Comercio de la ASEAN (AFTA por sus siglas en inglés) con el propósito de eliminar las barreras arancelarias y no arancelarias entre los países miembros, apuntando a la integración de las economías de la ASEAN en una base productiva única, y crear un mercado único de más de 570 millones de personas, mediante la aplicación del Proyecto Común de Aranceles Aduaneros Preferenciales Efectivos. El programa de desgravación arancelaria ha avanzado de manera

¹⁰ Un ejemplo de esta flexibilidad se evidencia en el Acuerdo entre la ASEAN y China, que permite a los países miembros de la ASEAN negociar tratados individuales con China. Tailandia ha concluido un acuerdo con China sobre algunos productos sensibles como frutas y verduras; es más viable abordar los intereses de países pequeños como Tailandia de manera separada, en vez de plantearlos en un acuerdo más amplio.

¹¹ Históricamente, la ASEAN fue el primer intento asiático de crear una comunidad regional. Sus inicios se remontan a 1967, cuando se fundó con el objeto de promover la cooperación regional, el bienestar y la paz en Asia sudoriental. Los socios fundadores fueron Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia; en 1984 se incorporó Brunei Darussalam, en 1995 Viet Nam, en 1997 la República Democrática Popular Lao y Myanmar y, finalmente, en 1999, Camboya.

satisfactoria, incluso adelantando las fechas acordadas inicialmente, de 2008 a 2002 (véase el recuadro V.2). Además, para evitar mayor desviación de comercio con terceros, los países miembros de la ASEAN siguen reduciendo sus aranceles hacia terceros países, en paralelo a la reducción de sus aranceles intrazona.

Asimismo, algunos países de esa región, especialmente Singapur, son importantes promotores de una integración profunda de la ASEAN. Singapur se ha convertido en un eje regional de los servicios financieros, del transporte, las telecomunicaciones y la educación. Los compromisos asumidos por Singapur

en los capítulos correspondientes a servicios en los acuerdos, en general, van más allá de los contraídos en el GATS. Así, se considera que esta agrupación profesa y, al mismo tiempo, practica el concepto de regionalismo abierto y sirve como elemento de unificación del sistema multilateral (Zhai, 2006; Menon, 2006b).

Además de la acelerada implementación del área de libre comercio, la ASEAN ha concertado acuerdos para establecer una asociación económica más estrecha con sus socios comerciales más importantes (Australia, China, India, Japón, Nueva Zelanda y la República

Recuadro V.2

AVANCES DEL PROYECTO COMÚN DE ARANCELES ADUANEROS PREFERENCIALES EFECTIVOS DE LA ASEAN

Entre los diversos instrumentos diseñados para lograr este objetivo se destaca el Proyecto Común de Aranceles Aduaneros Preferenciales Efectivos para el establecimiento del área de libre comercio. Según este esquema, se estableció que los niveles arancelarios para una amplia gama de productos comercializados en la región deberían reducirse a no más de un 5% hacia 2003 para los seis países fundadores de la ASEAN (Brunei Darussalam, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia), en tanto que el programa de desgravación seguiría para incluir a Viet Nam en 2006, República Democrática Popular Lao y Myanmar en 2008 y Camboya en 2010. Asimismo, en 2010 los seis miembros originales de la ASEAN deben eliminar todos los aranceles para la importación intrarregional, en tanto que los cuatro miembros más nuevos tienen plazo hasta 2015.

En la actualidad, el esquema del Arancel Preferencial Común Efectivo (CEPT) ha sido aplicado por los seis países mencionados. Según datos de la Secretaría de la ASEAN y otros estudios (Tongzon, 2005) un 99% de los productos contemplados en la Lista de Inclusión (lo que supone 65.080 líneas de un total de 65.743) de los seis países fundadores de la ASEAN han quedado sujetos a tipos más

bajos, comprendidos en el intervalo arancelario del 0% al 5%. Las principales excepciones han sido productos del sector automotor y sus partes. Los nuevos miembros (Camboya, Myanmar, República Democrática Popular Lao y Viet Nam) han logrado colocar casi un 80% de sus productos en las listas respectivas y cerca de un 66% de sus aranceles se encuentran ya en el intervalo del 0% al 5%. No obstante, aparentemente el sector privado no lo ha utilizado en la medida que se proyectaba, situándose en torno a un 10%, como resultado de los complicados trámites burocráticos en materia de normas de origen que hacen que las compañías prefieran pagar los aranceles de nación más favorecida (Langhammer, 2007). De hecho, solo Tailandia y Malasia publican estadísticas de utilización de este esquema, que indican que las exportaciones intrarregionales en que se aplica el esquema del arancel preferencial están en aumento, alcanzando su mayor expresión en las exportaciones desde Tailandia y Malasia. Sin embargo, solo con respecto a las exportaciones desde Tailandia la utilización de dicho esquema alcanza a un 20%, ya que en el caso de Malasia todavía esta participación no supera a un dígito (JETRO, 2006). El bajo nivel de

utilización obedece al ya reducido nivel de aranceles y a los onerosos trámites necesarios para su uso.

En una reciente encuesta, cuando se solicitó a empresas japonesas que señalaran qué esquemas de aranceles preferenciales estaban utilizando, el área de libre comercio de la ASEAN fue la más mencionada (24 veces), seguida por el Acuerdo Japón–Malasia (citado por 15 empresas) y el de Tailandia con Australia (mencionado por 8 empresas). Para los responsables de la encuesta estos resultados subrayan los siguientes elementos: i) que el esquema del área de libre comercio es el más utilizado porque cubre a toda la región de la ASEAN, donde las empresas japonesas han establecido redes de compras y producción; ii) a pesar de ser reciente, las empresas han utilizado intensamente el esquema del Acuerdo de Japón con Malasia, y iii) Tailandia, que ya es una base de producción importante para las empresas japonesas, se está transformando también en una base de exportación para que algunas compañías envíen sus productos hacia mercados fuera de la ASEAN, aprovechando los acuerdos de libre comercio de Tailandia con países como Australia e India.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Secretaría de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) y de la Organización de Comercio Exterior de Japón (JETRO), 2006 *JETRO White Paper on International Trade and Foreign Direct Investment (Summary)*. Japanese Corporate Activity in New Growth Markets and the Emerging East Asian Free Trade Zone, Tokio, 2006; J.L. Tongzon, "Role of AFTA in an ASEAN economic community", *Roadmap to an ASEAN Economic Community*, Denis Hew (ed.), Singapur, Instituto de Estudios sobre el Asia Sudoriental, 2005; R. Langhammer, "The Asian way of regional integration: are there lessons from Europe?", *Kiel Economic Policy Papers*, N° 7, enero de 2007.

de Corea).¹² Con ellos también firmó una serie de acuerdos de los cuales surgieron diversas áreas de libre comercio, como los acuerdos de asociación económica más amplios con China, India, Japón y la República de Corea. Asimismo, con respecto a Asia meridional, en enero de 2004 se estableció un área de libre comercio de Asia meridional que, según se prevé, estará en pleno funcionamiento en 2016 y en Asia central se ha establecido desde 1997 la cooperación económica regional para el Asia central. Por último, se está negociando un acuerdo de preferencias comerciales de Asia y el Pacífico que reemplazará el Acuerdo de Bangkok de 1975 (Acuerdo Comercial Asia-Pacífico).¹³ En este sentido, los nuevos acuerdos de la ASEAN con varios socios comerciales fuera de su propia agrupación, como los acuerdos de la ASEAN+3 o la ASEAN+6, se consideran como una segunda oleada de tratados comerciales preferenciales (Bhattacharyay, 2006).

a) ASEAN+3

Considerar a la ASEAN como un eje parece ser una estrategia adecuada de defensa para evitar que los demás grupos de países aprovechen su predominancia natural. Sin embargo, esta postura presenta grandes desafíos para una agrupación del tamaño y las características de la ASEAN. En primer lugar, porque la diversidad de los miembros de la ASEAN se refleja en la ausencia de una convergencia de criterios en cuanto a sus roles en el desarrollo del regionalismo en la región ampliada y, en segundo lugar, porque esta diversidad también se refleja en las diferentes capacidades de adaptación con relación a las presiones de los “ejes naturales”.

En la etapa de formación de la Comunidad Económica de la ASEAN se presenta el reto de establecer puntos de convergencia entre los acuerdos bilaterales ya firmados o en etapa de negociación, principalmente entre las economías más importantes de Asia nororiental y los miembros de la ASEAN. Además de los acuerdos bilaterales en etapa de negociación entre miembros de la ASEAN y China,

Japón y la República de Corea –ASEAN+3–, la ASEAN también tiene acuerdos con China y la República de Corea y negocia un acuerdo con Japón; este segundo grupo de acuerdos se denomina ASEAN+1. Aunque podría pensarse que tener un acuerdo con tres países es similar a tener tres acuerdos por separado, el efecto final sería muy distinto, toda vez que al firmar un acuerdo con tres países se producen sinergias y, en este caso, se estaría liberalizando íntegramente la región de Asia nororiental.

Además, dado que de todos los países que pertenecen al área de libre comercio de Asia oriental, solo Camboya, Myanmar y la República Democrática Popular Lao no son miembros de la APEC, se plantea el problema de la coordinación y superposición de las preferencias entre dicha área y el proyecto de formación de un área de libre comercio a partir del tratado de libre comercio de Asia y el Pacífico en el ámbito de la APEC. Se presenta también el riesgo de polarización de la APEC en torno a dos grandes países, China y Japón, con serias pérdidas para los países no asiáticos. La creación del área de libre comercio de Asia oriental puede traducirse en importantes beneficios para China, si bien menores que los que ofrecería la construcción de un sistema de acuerdos centrado en ese país. China se beneficiaría de incrementos del comercio y de inversión a nivel intrarregional y se favorecería su integración en la red regional de producción mediante la eliminación de barreras arancelarias y la reducción de los costos de transacción (Yue y Soesastro, 2006).

b) Opciones para el futuro del área de libre comercio de Asia oriental (EAFTA)

Actualmente existen diversos caminos para la consolidación de esta área de libre comercio, entre los que se pueden mencionar los siguientes (Yue y Soesastro, 2006):

- La consolidación de acuerdos respecto de Asia sudoriental y nororiental. Esta opción parece lejana, puesto que, en este caso, la ASEAN quedaría en desventaja, toda vez que los países

¹² Para más detalles sobre los acuerdos preferenciales firmados o en proceso de negociación, véase Rosales y Kuwayama (2007). Sobre posibles repercusiones del Acuerdo India-ASEAN, véase Bhattacharyya y Bhattacharyay (2006). La República de Corea ha firmado un tratado de libre comercio con la ASEAN, Chile, la Asociación Europea de Libre Comercio, Estados Unidos y Singapur, negocia un tratado de libre comercio con Japón (ahora suspendido) y Canadá y examina la factibilidad de un tratado de libre comercio con China, India, el Mercosur, México y, posiblemente, Israel. El Acuerdo República de Corea-ASEAN, que excluye a Tailandia debido a su negativa a incluir el arroz en el cronograma de desgravación, se firmó en mayo de 2006 y entró en vigencia en julio del mismo año.

¹³ También conocido como Acuerdo sobre negociaciones entre los países en desarrollo miembros de la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico; fue negociado inicialmente por siete países en desarrollo, pero solo cuatro lo ratificaron e implementaron, a saber, Bangladesh, India, República de Corea y Sri Lanka. Los objetivos del acuerdo son promover y sostener el comercio recíproco y desarrollar la cooperación económica entre las partes contratantes.

nororientales tienen un peso superior a los de la ASEAN;

- La consolidación de los varios acuerdos de la ASEAN+1. Estos acuerdos podrían servir de marco inicial para la conformación del área de libre comercio de Asia oriental. Un aspecto positivo es que ya existiría un marco común acordado con un programa de liberalización amplio, lo que reduciría al mínimo los posibles conflictos, y
- La profundización de la ASEAN+3. También se podría llegar a un área de libre comercio mediante los acuerdos de la ASEAN+3 ya existentes. Esta opción ya fue considerada cuando se creó el grupo conjunto de expertos de estudio de factibilidad en la reunión ministerial de la ASEAN+3. No obstante, un punto que resta solucionar es si la ASEAN va a negociar como un grupo o si las 13 economías negociarían por separado.

De cualquier forma, un área de libre comercio de Asia oriental presentaría ventajas para la ASEAN, sobre todo en términos de economías de escala y de alcance; además, sería un incentivo para que los países miembros adopten reformas y reestructuren sus economías a efectos de enfrentar los desafíos de la globalización, permitiendo la remoción de barreras al comercio y la inversión y una mayor libertad de

circulación de capitales y personas, lo que tendría efectos directos sobre las redes regionales de producción y las cadenas de suministro. Asimismo, sería necesario llegar a una armonización y estandarización de las normas de origen y demás requisitos técnicos, lo que llevaría a superar los inconvenientes producidos por la maraña de acuerdos, que solo aumenta los costos y ahuyenta la IED (Menon, 2006b).

Asimismo, la diversidad de las economías y sus diferentes niveles de desarrollo pueden terminar por provocar un deterioro de la situación de los países o sectores que no logren alcanzar el nivel de eficiencia de los demás miembros, lo que podría llevar a que los gobiernos se rehusasen a liberalizar ciertos sectores sin algunas salvaguardias y garantías de asistencia.

No obstante, entre los diversos desafíos se encuentra el de lograr fortalecer la confianza mutua entre los países de Asia, para que adquieran la convicción de compartir un destino común, al mismo tiempo que deben seguir intentando concretar su inserción internacional. El área de libre comercio de Asia oriental debe ser un complemento y no un sustituto del multilateralismo. Por esta razón, debería contar con concesiones más amplias que las establecidas en los acuerdos de la OMC, manteniéndose en un mínimo las exclusiones y limitaciones.

6. La Unión Europea y Asia y el Pacífico: un acercamiento necesario para el nuevo regionalismo asiático

El interés de la Unión Europea por firmar tratados de libre comercio con Asia se ha intensificado. A fines de 2006, la Comisión Europea solicitó oficialmente a sus países constituyentes los mandatos para negociar bilateralmente un tratado de libre comercio con India, la República de Corea y la ASEAN. En abril de 2007 se otorgó a la Comisión el mandato solicitado, con la orientación de que estos acuerdos deben ser de amplio espectro e incluir la liberalización de bienes, servicios e inversiones. Estas negociaciones se insertan en la nueva orientación de la política comercial comunitaria, informada por la Comisión Europea en octubre de 2006, que apunta a concretar acuerdos bilaterales de libre comercio para garantizar nuevos mercados para la Unión Europea. El acuerdo que ahora la Unión

Europea se apresta a negociar con la ASEAN, India y la República de Corea se justifica, según la Comisión Europea, porque estos mercados combinan un alto nivel de protección con un elevado potencial de mercado. Se prevé que estos nuevos tratados de libre comercio permitan incrementar 40.000 millones de dólares las exportaciones de la Unión Europea, con un efecto en el PIB comunitario equivalente al 0,13%. Estas estimaciones se basan en las expectativas de mayores exportaciones de manufacturas hacia India y de servicios comerciales hacia la ASEAN y la República de Corea. En total, si se logran los objetivos previstos de liberalización, las exportaciones de la Unión Europea hacia los tres socios comerciales podrían aumentar un 3,7%, en tanto que las exportaciones de la ASEAN a

Europa se incrementarían un 18,5% y las de India y la República de Corea crecerían un 18,7% y un 36,0%, respectivamente (*Bridges Weekly Trade News Digest*, 2007b).

También se observa una diplomacia comercial más activa y enérgica por parte de la Unión Europea hacia China, como resultado del drástico aumento del déficit comercial de la Unión Europea con ese país. En 2006, China se mantuvo como el segundo mayor socio comercial de la Unión Europea y desplazó a Estados Unidos como su mayor mercado de exportación. Las exportaciones de la Unión Europea a China llegaron a 63.000 millones de euros, en tanto las importaciones originadas en ese país totalizaron 191.000 millones de euros, con un déficit de 128.000 millones de euros. De

acuerdo con los datos oficiales de China, la Unión Europea sigue siendo el destino más importante de las exportaciones de ese país, superando a Estados Unidos y Japón.

Con el objeto de corregir los desequilibrios de la balanza comercial y abordar los temas pendientes entre ambas partes, a partir de mediados de 2006 la Unión Europea ha empezado a asumir una política más activa en sus relaciones con China, al tiempo que ha llevado a cabo sus deliberaciones en la OMC, ámbito en que la Unión Europea ha gestionado tradicionalmente la diplomacia comercial con ese país.¹⁴ El Acuerdo de colaboración y cooperación alcanzado a fines de 2006, que sucede al acuerdo anterior de 1985, ofrece el marco para esta cooperación.

D. Proliferación de acuerdos comerciales en Asia y el Pacífico: consecuencias para América Latina y el Caribe

1. Asia y el Pacífico como uno de los principales socios comerciales de América Latina y el Caribe

Los intercambios comerciales de América Latina y el Caribe con Asia y el Pacífico se han recuperado, después de dos años de estancamiento (1998–1999) luego de la crisis asiática, y siguen expandiéndose.¹⁵ Además, Asia y el Pacífico se ha convertido en un socio comercial de gran importancia para América Latina y el Caribe, sobre todo en las importaciones de esta última región. En 2005 las exportaciones de la región hacia Asia y el Pacífico llegaron a 48.500

millones de dólares, con una participación de un 9,0% en las exportaciones totales de la región, en tanto que las importaciones provenientes de Asia y el Pacífico totalizaron 97.100 millones de dólares, lo que representó una cuota del 20,5%. Ese mismo año, con respecto a las exportaciones de América Latina y el Caribe, la participación de Estados Unidos fue un 50,2% y de la Unión Europea (27 Estados miembros) un 12,1%, en tanto que las importaciones provenientes de Estados

¹⁴ Los temas controversiales entre China y la Unión Europea incluyen el cumplimiento de compromisos asumidos en la OMC con respecto al acceso al mercado de bienes, servicios, inversiones y compras públicas; la transferencia obligada de tecnología; los requisitos sobre exportación; la protección de la propiedad intelectual; la falta de transparencia respecto del régimen de subsidios sectoriales, y el lento progreso de las reformas bancarias en el país.

¹⁵ Salvo que se indique lo contrario, Asia y el Pacífico comprende en la presente sección el grupo de 12 países y territorios integrado por Australia, China, Filipinas, Hong Kong (RAE de China), Indonesia, Japón, Malasia, Nueva Zelandia, provincia china de Taiwán, la República de Corea, Singapur y Tailandia. Los restantes miembros de la ASEAN (Brunei Darussalam, Camboya, Myanmar, República Democrática Popular Lao y Viet Nam) no se incluyen en el análisis por razones estadísticas.

Unidos y la Unión Europea representaron un 36,3% y un 14,3%, respectivamente (véanse los gráficos V.2A y V.2B). Por ende, la relevancia de Asia y el Pacífico como socio comercial es mucho mayor en las importaciones que en las exportaciones, lo que ha generado un creciente déficit comercial con esa región desde 1992, que llegó a 48.000 millones de dólares en 2005. Dado el creciente e importante rol que desempeña Asia y el Pacífico como socio comercial para un número considerable de países latinoamericanos y caribeños, no es extraño que varios de ellos hayan firmado tratados de libre comercio o se encuentren negociando acuerdos.

Llama la atención que, por una parte, los países de la región otorguen justificada trascendencia a las negociaciones con la Unión Europea, cuya importancia relativa como socio comercial de la región gradualmente disminuye y que, por otra, no exista en la región suficiente conciencia sobre la significación de Asia y el Pacífico y, menos aún, una estrategia coordinada entre países o grupos de países respecto de la búsqueda de mayores vínculos comerciales y de inversión con esa región, cuya relevancia comercial crece notablemente para América Latina y el Caribe. Hasta ahora, los esfuerzos de acercamiento a Asia y el Pacífico por

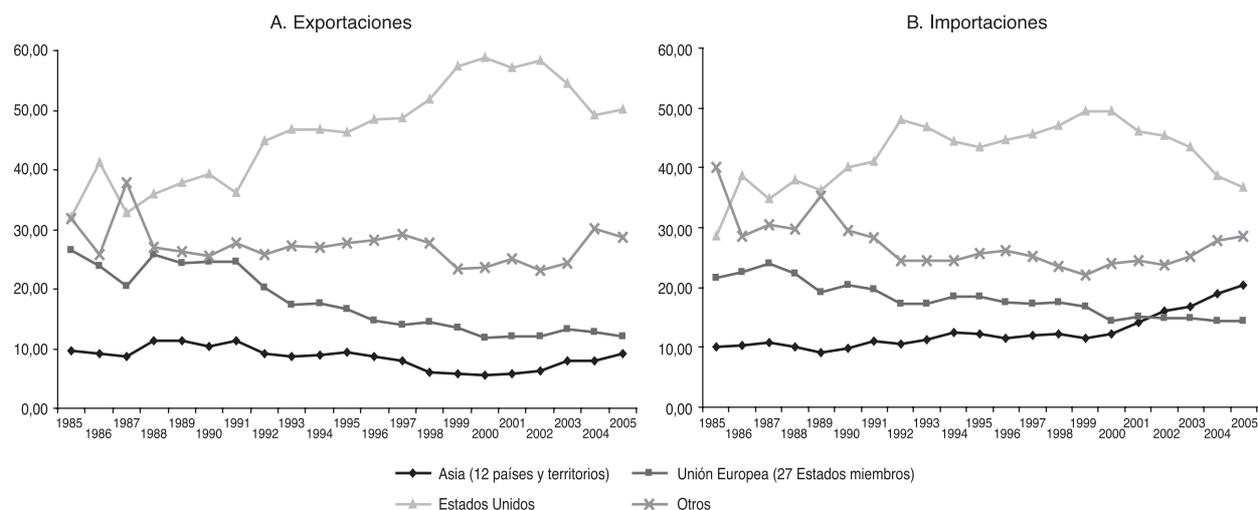
parte de los países latinoamericanos han sido más bien esporádicos e individuales, por medio de la firma por parte de los países de tratados de libre comercio bilaterales en forma individualizada.

Detrás de este dinamismo comercial entre ambas regiones, se destaca el rol creciente de China, tanto en las exportaciones como en las importaciones. A principios de la presente década, China desplazó a Japón como el mayor socio comercial en Asia (véanse los gráficos V.3A y V.3B). Por otra parte, la participación de los países de la ASEAN (5) ha desplazado a la República de Corea como fuente de importaciones y como destino de las exportaciones de América Latina y el Caribe.

a) Corrientes comerciales entre América Latina y Asia y el Pacífico

Los países que componen el grupo ASEAN+6 representaron en 2005 el 8,3% y el 19,3%, respectivamente, de las exportaciones e importaciones de América Latina y el Caribe.¹⁶ Las exportaciones birregionales se concentran en América del Sur, mientras que el peso de Centroamérica y México es relativamente reducido (véanse los cuadros V.2 y V.3).

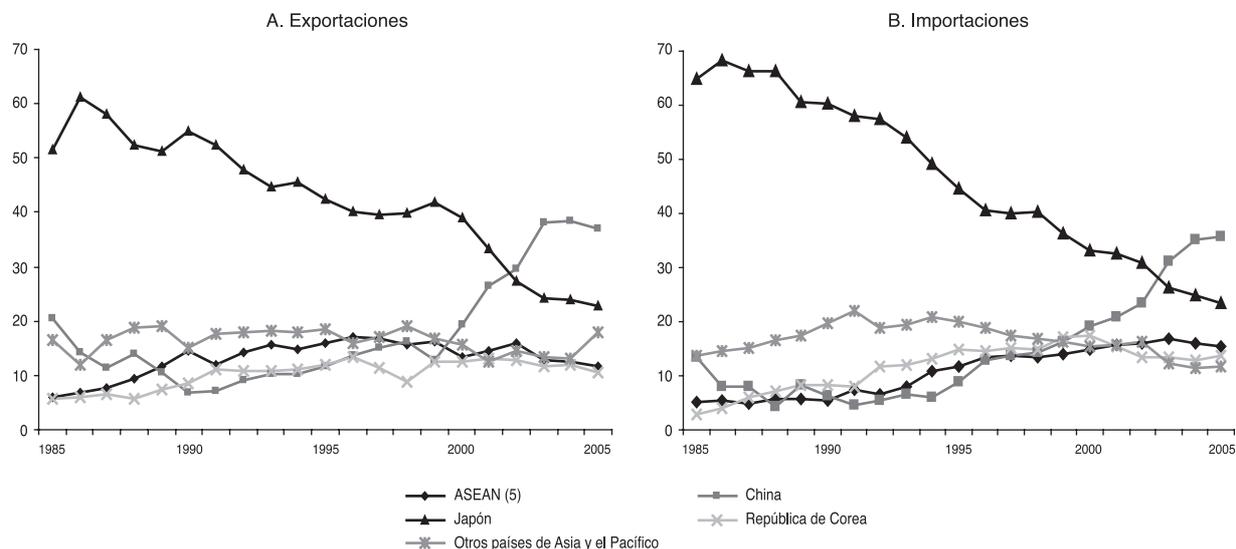
Gráfico V.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN DE ESTADOS UNIDOS, UNIÓN EUROPEA (27 ESTADOS MIEMBROS) Y ASIA Y EL PACÍFICO EN LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE LA REGIÓN
(En porcentajes)



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

¹⁶ Los países considerados en los cuadros V.2 y V.3 son los países de la ASEAN (5), más Australia, China, India, Japón, Nueva Zelanda y la República de Corea.

Gráfico V.3
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN DE PAÍSES Y GRUPOS SELECCIONADOS DE ASIA Y EL PACÍFICO
 EN LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES**
 (En porcentajes)



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

Sin embargo, México es un importador importante desde la ASEAN+6, sobre todo desde China y Japón, de donde provienen el 8% y el 6%, respectivamente, del total de las importaciones mexicanas. La ASEAN+6 absorbe alrededor de un 15% de las exportaciones totales de los países del Mercosur, pero solo cerca del 4% de las exportaciones de las demás agrupaciones subregionales y apenas un 2% en el caso de los países del Caribe.

En las corrientes comerciales entre ambas regiones se destaca la creciente importancia de China como comprador y proveedor; este país representó un 3,4% de las exportaciones totales de la región y fue el origen de un 7,3% de las importaciones regionales en 2005, desplazando rápidamente a otros socios comerciales como Japón y la República de Corea. China, Japón y la República de Corea son, en ese orden, los principales

socios comerciales de cada subregión (Mercosur, Comunidad Andina, Mercado Común Centroamericano y Comunidad del Caribe). En el caso de México, el peso de la ASEAN+6, el segundo origen de sus importaciones, es elevado y creciente y de ese grupo proviene un 22% de sus importaciones (CEPAL, 2006). Se observa el papel cada vez más importante de India como destino de los productos latinoamericanos y caribeños y, en este sentido, se acerca cada vez más al nivel de la República de Corea. Los países de la ASEAN surgen como otro polo del comercio birregional en Asia y superan el tamaño de la República de Corea como destino y origen de los productos. La región de Oceanía, compuesta por Australia y Nueva Zelanda a los efectos de este estudio, ocupa un espacio reducido pero de creciente importancia.

Cuadro V.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES HACIA DETERMINADOS MERCADOS, 2005
(En millones de dólares corrientes y porcentajes)

	Exportaciones totales según su destino										Porcentaje del total de América Latina y el Caribe										Porcentaje del total de cada destino				Balance con ASPAC			
	Rep. de Corea					Australia ASPAC ^b					Rep. de Corea					Australia ASPAC ^b					Rep. de Corea		Australia + Nueva Zelandia			Total		
	Japón	India	China	Mundo	Japón	India	China	Mundo	Japón	India	China	Mundo	Japón	India	China	Mundo	Japón	India	China	Mundo	Japón	India	China	Mundo			Japón	India
América Latina y el Caribe	11 348	3 094	18 601	5 262	6 197	1 283	45 785	553 072	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	2,1	0,6	3,4	1,0	1,1	0,2	8,3	-48 406
CAN	1 331	142	2 327	488	222	101	4 612	106 459	11,7	4,6	12,5	9,3	3,6	7,9	10,1	1,3	0,1	1,3	0,5	0,2	0,1	0,2	0,1	0,1	0,2	0,1	4,3	-5 779
Bolivia	134	1	20	60	18	3	236	2 797	1,2	0,0	0,1	1,1	0,3	0,2	0,5	4,8	0,0	0,7	2,2	0,6	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	8,4	-90
Colombia	330	5	237	136	49	21	778	21 190	2,9	0,2	1,3	2,6	0,8	1,6	1,7	1,6	0,0	1,1	0,6	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	3,7	-2 755
Ecuador	72	36	7	3	5	15	139	9 869	0,6	1,2	0,0	0,1	0,1	1,2	0,3	0,7	0,4	0,1	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,2	1,4	-1 455	
Perú	604	79	1 861	227	111	60	2 943	17 114	5,3	2,6	10,0	4,3	1,8	4,7	6,4	3,5	0,5	10,9	1,3	0,6	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	17,2	630	
Venezuela (Rep. Bol. de)	190	21	203	61	39	1	516	55 487	1,7	0,7	1,1	1,2	0,6	0,1	1,1	0,3	0,0	0,4	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	-2 110	
Mercosur	3 808	1 868	10 174	2 266	4 632	677	23 426	161 328	33,6	60,4	54,7	43,1	74,7	52,8	51,2	2,4	1,2	6,3	1,4	2,9	0,4	1,2	0,4	1,5	0,3	14,5	1 604	
Argentina	285	723	3 154	345	1 603	160	6 269	40 106	2,5	23,4	17,0	6,5	25,9	12,5	13,7	0,7	1,8	7,9	0,9	4,0	0,4	1,5	0,4	1,5	0,4	14,5	2 800	
Brasil	3 473	1 137	6 831	1 896	2 944	516	16 796	116 129	30,6	36,7	36,7	36,0	47,5	40,2	36,7	3,0	1,0	5,9	1,6	2,5	0,4	1,5	0,4	1,5	0,4	14,5	-4	
Paraguay	18	4	70	3	15	0	111	1 688	0,2	0,1	0,4	0,1	0,2	0,0	0,2	1,1	0,3	4,1	0,2	0,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,6	-1 032	
Uruguay	32	4	120	23	69	2	249	3 405	0,3	0,1	0,6	0,4	1,1	0,1	0,5	0,9	0,1	3,5	0,7	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	7,3	-159	
Chile	4 536	493	4 390	2 214	569	121	12 323	38 596	40,0	15,9	23,6	42,1	9,2	9,4	26,9	11,8	1,3	11,4	5,7	1,5	0,3	31,9	0,3	1,5	0,3	31,9	6 829	
MCCA	133	12	307	44	171	14	682	16 755	1,2	0,4	1,7	0,8	2,8	1,1	1,5	0,8	0,1	1,8	0,3	1,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	4,1	-3 535
Costa Rica	60	8	241	21	132	6	468	7 151	0,5	0,2	1,3	0,4	2,1	0,5	1,0	0,8	0,1	3,4	1,8	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	6,5	-737
El Salvador ^a	8	1	4	1	2	0	15	1 475	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	0,1	0,2	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,0	-377	
Guatemala	38	3	37	8	18	3	107	5 381	0,3	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,7	0,1	0,7	0,2	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,0	-1 857	
Honduras	17	0	18	13	12	3	64	1 883	0,1	0,0	0,1	0,3	0,2	0,3	0,1	0,9	0,0	1,0	0,7	0,6	0,2	0,3	0,4	0,2	0,3	3,4	-232	
Nicaragua	10	0	8	1	7	2	29	866	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1	1,2	0,0	1,0	0,1	0,8	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	3,3	-332	
México	1 470	561	1 136	242	595	362	4 365	214 207	13,0	18,1	6,1	4,6	9,6	28,2	9,5	0,7	0,3	0,5	0,1	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	2,0	-44 760	
Caribe y otros países de América Latina	71	19	266	7	9	7	378	15 727	0,6	0,6	1,4	0,1	0,1	0,5	0,8	0,4	0,1	1,7	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	2,4	-2 765
Antigua y Barbuda	0	0	0	0	0	0	0	121	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	-31	
Barbados	0	0	1	0	1	0	2	361	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,5	-232	
Belize	4	0	0	0	0	0	4	208	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9	-21	
Dominica	0	0	0	0	0	0	0	42	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-13	
Guyana	2	5	5	1	4	1	18	539	0,0	0,2	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,3	1,0	0,9	0,2	0,7	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	3,3	-5	
Jamaica ^a	35	4	166	0	0	3	208	1 412	0,3	0,1	0,9	0,0	0,0	0,2	0,5	2,5	0,3	11,8	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	14,7	124	
Saint Kitts y Nevis	0	0	0	0	0	0	0	34	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	-400	
Santa Lucía	0	0	0	0	0	0	0	64	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	-11	
San Vicente y las Granadinas	0	0	0	0	0	0	0	40	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	-45	
Trinidad y Tabago	1	2	4	1	1	2	11	9 611	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	-14	
Panamá	3	7	10	2	2	0	24	964	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,4	0,7	1,1	0,2	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5	-123	
Cuba ^a	26	1	80	3	0	1	111	2 332	0,2	0,0	0,4	0,1	0,0	0,0	0,2	1,1	0,0	3,4	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,8	-476	

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

^a Los datos de El Salvador, Jamaica y Cuba corresponden a 2004.

^b Corresponde a la suma de las columnas anteriores.

Cuadro V.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: IMPORTACIONES DESDE DETERMINADOS ORIGENES, 2005
(En millones de dólares corrientes y porcentajes)

	Importaciones totales según su origen										Porcentaje del total de América Latina y el Caribe										Porcentaje del total de cada origen											
	Rep. de Corea					Australia ASPAC ^b					Rep. de Corea					Australia ASPAC ^b					Rep. de Corea		Australia + Nueva Zelandia									
	Japón	India	China	ASEAN	total	Mundo	Japón	India	China	ASEAN	total	Rep. de Corea	China	India	Japón	total	Rep. de Corea	China	India	Japón	total	Rep. de Corea	China	India	Japón	total	Rep. de Corea	China	India	Japón	total	
América Latina y el Caribe	23 324	3 369	35 616	13 386	15 706	2 790	94 191	488 323	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	19,3
CAN	2 447	505	4 474	1 769	1 024	171	10 391	67 506	10,5	15,0	12,6	13,2	6,5	6,1	11,0	3,6	0,7	6,6	2,6	2,6	1,5	0,3	0,3	0,3	6,1	0,5	5,8	0,8	0,1	13,9		
Bolivia	143	12	136	18	15	2	326	2 343	0,6	0,3	0,4	0,1	0,1	0,1	0,3	6,1	0,5	5,8	0,8	0,6	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	16,7		
Colombia	705	248	1 617	594	344	25	3 533	21 204	3,0	7,4	4,5	4,4	2,2	0,9	3,8	3,3	1,2	7,6	2,8	1,6	0,1	0,1	0,1	0,1	3,6	0,3	6,5	4,2	1,9	0,1	16,6	
Ecuador	347	33	622	400	184	7	1 594	9 609	1,5	1,0	1,7	3,0	1,2	0,3	1,7	3,6	0,3	6,5	4,2	1,9	0,1	0,1	0,1	0,1	3,6	1,0	8,5	2,8	2,1	0,6	18,5	
Perú	446	122	1 058	348	259	81	2 313	12 502	1,9	3,6	3,0	2,6	1,6	2,9	2,5	3,6	1,0	8,5	2,8	2,1	0,6	0,6	0,6	0,6	3,6	1,0	8,5	2,8	2,1	0,6	18,5	
Venezuela (Rep. Bol. de)	806	90	1 041	410	223	56	2 626	21 848	3,5	2,7	2,9	3,1	1,4	2,0	2,8	3,7	0,4	4,8	1,9	1,0	0,3	0,3	0,3	0,3	3,7	0,4	4,8	1,9	1,0	0,3	12,0	
Mercosur	4 427	1 523	8 312	2 928	3 694	938	21 821	112 718	19,0	45,2	23,3	21,9	23,5	33,6	23,2	3,9	1,4	7,4	2,6	3,3	0,8	0,8	0,8	0,8	3,9	1,4	7,4	2,6	3,3	0,8	19,4	
Argentina	557	201	1 529	378	651	154	3 469	28 689	2,4	6,0	4,3	2,8	4,1	5,5	3,7	1,9	0,7	5,3	1,3	2,3	0,5	0,5	0,5	0,5	1,9	0,7	5,3	1,3	2,3	0,5	12,1	
Brasil	3 567	1 264	5 825	2 462	2 909	774	16 800	76 436	15,3	37,5	16,4	18,4	18,5	27,7	17,8	4,7	1,7	7,6	3,2	3,8	1,0	2,2	2,2	2,2	4,7	1,7	7,6	3,2	3,8	1,0	22,0	
Paraguay	260	21	716	39	106	2	1 144	3 715	1,1	0,6	2,0	0,3	0,7	0,1	1,2	7,0	0,6	19,3	1,0	2,8	0,1	0,1	0,1	0,1	7,0	0,6	19,3	1,0	2,8	0,1	30,8	
Uruguay	43	37	242	49	28	9	408	3 879	0,2	1,1	0,7	0,4	0,2	0,3	0,4	1,1	1,0	6,2	1,3	0,7	0,2	0,2	0,2	0,2	1,1	1,0	6,2	1,3	0,7	0,2	10,5	
Chile	1 017	135	2 541	1 076	520	205	5 494	29 857	4,4	4,0	7,1	8,0	3,3	7,4	5,8	3,4	0,5	8,5	3,6	1,7	0,7	0,7	0,7	0,7	3,4	0,5	8,5	3,6	1,7	0,7	18,4	
MCCA	1 280	141	1 469	864	372	90	4 217	31 649	5,5	4,2	4,1	6,5	2,4	3,2	4,5	4,0	0,4	4,6	2,7	1,2	0,3	0,3	0,3	0,3	4,0	0,4	4,6	2,7	1,2	0,3	13,3	
Costa Rica	532	27	350	151	140	6	1 205	9 173	2,3	0,8	1,0	1,1	0,9	0,2	1,3	5,8	0,3	3,8	1,7	1,5	0,1	0,1	0,1	0,1	5,8	0,3	3,8	1,7	1,5	0,1	13,1	
El Salvador ^a	134	13	114	67	44	21	392	4 891	0,6	0,4	0,3	0,5	0,3	0,7	0,4	2,7	0,3	2,3	1,4	0,9	0,4	0,4	0,4	0,4	2,7	0,3	2,3	1,4	0,9	0,4	8,0	
Guatemala	398	63	752	584	120	46	1 964	10 500	1,7	1,9	2,1	4,4	0,8	1,6	2,1	3,8	0,6	7,2	5,6	1,1	0,4	0,4	0,4	0,4	3,8	0,6	7,2	5,6	1,1	0,4	18,7	
Honduras	98	19	103	25	37	13	295	4 565	0,4	0,6	0,3	0,2	0,2	0,5	0,3	2,1	0,4	2,3	0,5	0,8	0,3	0,3	0,3	0,3	2,1	0,4	2,3	0,5	0,8	0,3	6,5	
Nicaragua	118	20	150	37	31	5	361	2 520	0,5	0,6	0,4	0,3	0,2	0,2	0,4	4,7	0,8	5,9	1,5	1,2	0,2	0,2	0,2	0,2	4,7	0,8	5,9	1,5	1,2	0,2	14,3	
México	13 078	959	17 696	6 496	9 708	1 188	49 125	221 819	56,1	28,5	49,7	48,5	61,8	42,6	52,2	5,9	0,4	8,0	2,9	4,4	0,5	0,5	0,5	0,5	5,9	0,4	8,0	2,9	4,4	0,5	22,1	
Caribe y otros países de América Latina	1 075	106	1 125	253	387	197	3 143	24 774	4,6	3,1	3,2	1,9	2,5	7,0	3,3	4,3	0,4	4,5	1,0	1,6	0,8	0,8	0,8	0,8	4,3	0,4	4,5	1,0	1,6	0,8	12,7	
Antigua y Barbuda	15	1	5	2	2	7	31	525	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	2,8	0,1	0,9	0,4	0,5	1,3	1,3	1,3	2,8	0,1	0,9	0,4	0,5	1,3	5,9		
Barbados	128	3	49	18	18	17	294	1 672	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,6	0,2	7,6	0,2	2,9	1,1	1,1	1,0	1,0	1,0	7,6	0,2	2,9	1,1	1,1	1,0	14,0		
Belize	8	1	10	3	3	0	24	439	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,9	0,1	2,2	0,6	0,6	0,1	0,1	0,1	1,9	0,1	2,2	0,6	0,6	0,1	5,6		
Dominica	8	0	4	0	1	0	13	165	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,6	0,3	2,2	0,1	0,5	0,1	0,1	0,1	4,6	0,3	2,2	0,1	0,5	0,1	7,8		
Granada ^a	12	0	4	1	2	3	23	250	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	4,9	0,2	1,7	0,5	0,6	1,4	1,4	1,4	4,9	0,2	1,7	0,5	0,6	1,4	9,2		
Guyana	24	12	32	2	7	9	84	778	0,1	0,3	0,1	0,0	0,0	0,3	0,1	3,0	1,5	4,1	0,2	0,9	1,1	1,1	1,1	3,0	1,5	4,1	0,2	0,9	1,1	10,8		
Jamaica ^a	173	16	115	18	40	39	400	3 817	0,7	0,5	0,3	0,1	0,3	1,4	0,4	4,5	0,4	3,0	0,5	1,0	1,0	1,0	1,0	4,5	0,4	3,0	0,5	1,0	1,0	10,5		
Saint Kitts y Nevis	8	0	2	1	1	0	12	210	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	3,8	0,2	0,8	0,2	0,4	0,2	0,2	0,2	3,8	0,2	0,8	0,2	0,4	0,2	5,6		
Santa Lucía	22	1	10	2	6	4	45	475	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	4,6	0,2	2,1	0,5	1,3	0,7	0,7	0,7	4,6	0,2	2,1	0,5	1,3	0,7	9,5		
San Vicente y las Granadinas	10	2	7	1	2	3	24	240	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	4,2	1,0	2,7	0,5	0,7	1,1	1,1	1,1	4,2	1,0	2,7	0,5	0,7	1,1	10,2		
Suriname	97	9	32	0	9	1	148	742	0,4	0,3	0,1	0,0	0,1	0,0	0,2	13,0	1,3	4,3	0,0	1,2	0,1	0,1	0,1	13,0	1,3	4,3	0,0	1,2	0,1	19,9		
Trinidad y Tabago	225	37	168	40	85	33	587	5 694	1,0	1,1	0,5	0,3	0,5	1,2	0,6	3,9	0,6	3,0	0,7	1,5	0,6	0,6	0,6	3,9	0,6	3,0	0,7	1,5	0,6	10,3		
Panamá	188	7	99	103	16	27	440	4 155	0,8	0,2	0,3	0,8	0,1	1,0	0,5	4,5	0,2	2,4	2,5	0,4	0,6	0,6	0,6	4,5	0,2	2,4	2,5	0,4	0,6	10,6		
Cuba ^a	159	15	590	63	196	55	1 078	5 610	0,7	0,5	1,7	0,5	1,2	2,0	1,1	2,8	0,3	10,5	1,1	3,5	1,0	1,0	1,0	2,8	0,3	10,5	1,1	3,5	1,0	19,2		

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

^a Los datos de El Salvador, Granada, Jamaica, Suriname y Cuba corresponden a 2004.

^b Corresponde a la suma de las columnas anteriores.

b) Estructura del comercio entre América Latina y el Caribe y Asia y el Pacífico

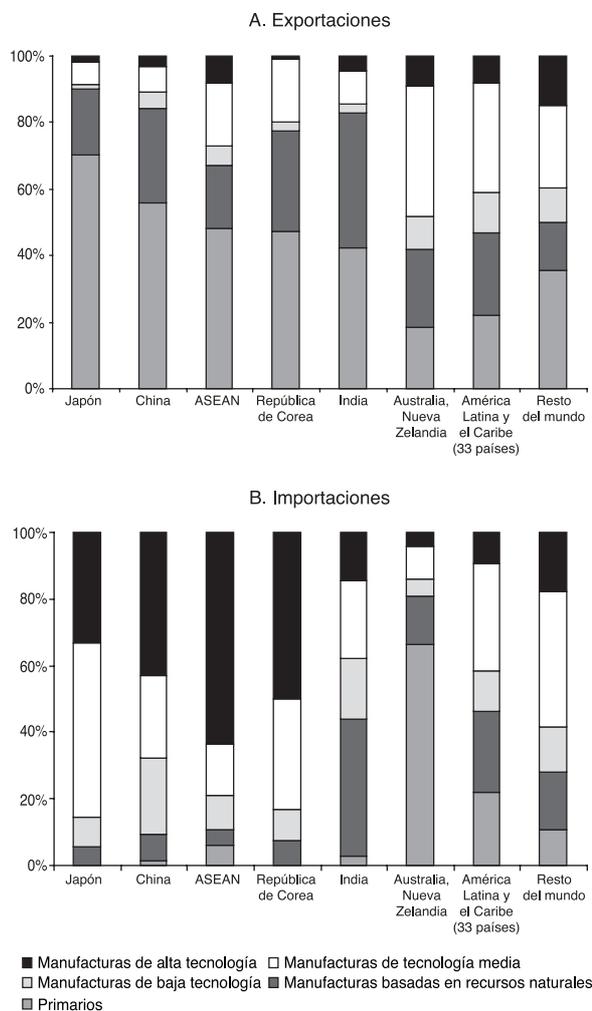
La estructura de las exportaciones de América Latina y el Caribe destinadas a Asia y el Pacífico se caracteriza por la concentración en el sector de los recursos naturales y las manufacturas basadas en ellos (véase el gráfico V.4). Este fenómeno se observa claramente en los casos de India y Japón y, en menor grado, de China, la ASEAN (10) y la República de Corea. En general, la participación de las manufacturas de distinta intensidad tecnológica (baja, media o alta) es muy reducida y contrasta notablemente con la estructura del comercio intrarregional latinoamericano que tiene un alto componente de productos de intensidad tecnológica media. La ASEAN tiene una canasta exportadora cuyos productos manufacturados, incluso los pertenecientes a categorías de tecnología media y alta, tienen una participación nada despreciable. Cabe destacar el caso de los dos países de Oceanía que, sumados, exhiben un alto componente de manufacturas de tecnología media, lo que se asemeja en gran medida a la estructura del comercio intrarregional latinoamericano.

En cambio, la estructura de importaciones latinoamericanas y caribeñas desde Asia y el Pacífico es inversa a la estructura de las exportaciones, pero con fuertes variaciones entre países y subregiones. En el caso de Japón y, en menor grado, de China, la República de Corea y la ASEAN, el componente más importante son las manufacturas de intensidad tecnológica alta y media, en tanto que en el caso de India se destacan las manufacturas basadas en recursos naturales. El coeficiente más alto de manufacturas de alta tecnología se registra en el grupo de la ASEAN. Por el contrario, la canasta exportadora de los países de Oceanía se concentra en los productos primarios.

Según el análisis realizado en el capítulo II, el comercio intraindustrial caracteriza cada vez más los nexos comerciales entre las economías de Asia oriental y sudoriental. Sin embargo, las corrientes birregionales de comercio se destacan por el comercio interindustrial, según el cual los países de la región exportan productos primarios y productos procesados a partir de ellos e importan manufacturas de distinta índole. Resta ver si los acuerdos comerciales vigentes o en etapa de negociación en Asia y el Pacífico o entre ambas regiones podrán modificar dichas estructuras.

Entre las 30 categorías de productos de exportación de América Latina y el Caribe a la ASEAN (5) + 3 (Japón, China y la República de Corea) con mayores valores de exportación en 2005 se destaca la marcada concentración en los recursos naturales y en

Gráfico V.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ESTRUCTURA DEL COMERCIO HACIA DETERMINADOS MERCADOS, 2005
(En porcentajes)



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

los productos procesados a partir de ellos (véase el cuadro V.4). En el cuadro V.4 también se indica el valor del comercio de estos productos a nivel mundial. Estas categorías representan alrededor de un 86% del total de las exportaciones de la región a Asia y el Pacífico; en el cuadro V.4 también se muestran los cinco mayores proveedores de cada uno de los 30 productos a Asia y el Pacífico en 2005, con su respectiva participación de mercado. En la lista figuran algunos productos primarios nuevos, como frutas frescas, así como manufacturas de alta tecnología, como equipos de telecomunicaciones y máquinas para el procesamiento de datos.

Cabe señalar, además, la presencia de algunos países de la región de América Latina y el Caribe entre los principales proveedores de estos 30 productos. La ASEAN (5) + 3 adquirió de Chile más del 40% de sus importaciones totales de cobre refinado en 2005, año en que más de un 64% de las importaciones de semillas oleaginosas de Asia y el Pacífico provinieron de Brasil y Argentina y más de un 46% del café importado por esta región provino de Brasil, Colombia y Guatemala. No obstante, cabe destacar que, a pesar de la elevada concentración de la región en un número limitado de productos, la ASEAN (5) + 3 ha logrado un grado de diversificación de fuentes de suministro lo suficientemente alto como para evitar que América Latina y el Caribe tenga un fuerte poder de negociación con respecto a estos productos. Existe una significativa competencia con varias economías desarrolladas,

como las de Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelandia, y con países vecinos asiáticos en desarrollo, como China, Indonesia, provincia china de Taiwán, la República de Corea y Tailandia, entre otros, en materia de productos mineros, agrícolas, pesqueros y forestales respecto de los cuales América Latina y el Caribe suele tener ventajas comparativas.

De lo anterior se desprende que la región de América Latina y el Caribe enfrenta el desafío de aprovechar de manera más eficiente y coordinada las ventajas comparativas sobre la base de la dotación de recursos naturales y de intentar escalar en las cadenas de valor que puedan surgir en torno a ellos. En vista de estos desafíos, cabe dirigir los esfuerzos a captar inversión asiática en esas cadenas de valor y a estimular el comercio intraindustrial con esa región.

Cuadro V.4
ASEAN+3: 30 PRINCIPALES PRODUCTOS IMPORTADOS DESDE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y SUS COMPETIDORES
 (En millones de dólares y porcentajes)

Código	Descripción de productos	Principales países proveedores y porcentajes de las importaciones ⁹										Total ^h				
		América Latina y el Caribe (33 países)					Otros países									
		2005	b	c	d	e	f	g	h	i	j					
Total	Todos los productos	55 718	100,0	2,8	1 977 041	CHN	13,0	JPN	11,4	USA	10,4	OANⁱ	6,6	KOR	6,3	47,6
1	Minerales de metales comunes y sus concentrados, n.e.p.	8 448	15,2	34,8	24 301	16	23,0	AUS	20,8	IDN	12,6	PER	6,1	USA	4,7	67,1
2	Mineral de hierro y sus concentrados	7 290	13,1	27,7	26 366	15	38,7	BRA	23,4	IND	21,7	ZAF	4,1	CAN	1,7	89,6
3	Semillas y frutas oleaginosas, enteras o partidas, para aceites vegetales fijos "blandos"	5 447	9,8	45,6	11 947	35	40,8	BRA	24,0	ARG	20,4	CAN	7,1	CHN	2,1	94,4
4	Cobre	3 633	6,5	21,5	16 883	25	19,8	JPN	13,1	OAN	10,7	KOR	7,7	CHN	7,6	58,8
5	Plenos para animales (excepto cereales sin moler)	2 822	5,1	38,4	7 352	59	24,1	ARG	12,8	PER	11,8	BRA	8,7	IND	6,7	64,1
6	Microcircuitos, transistores, válvulas, microcircuitos, y sus partes, n.e.p.	2 145	3,8	0,9	236 445	1	18,1	USA	13,9	JPN	13,1	KOR	11,4	MYS	10,3	66,8
7	Carnes y despojos comestibles de carne, frescos, refrigerados o congelados	1 805	3,2	16,7	10 818	43	27,4	USA	18,3	DNK	11,9	CAN	10,6	BRA	10,5	78,6
8	Petróleo crudo y aceites de minerales bituminosos	1 453	2,6	0,7	219 602	2	27,8	ARE	16,8	IRN	9,3	OAT	6,2	KWT	6,1	66,1
9	Pulpa y desperdicios de papel	1 320	2,4	12,8	10 333	45	25,0	CAN	19,4	IDN	10,3	BRA	6,7	RUS	5,9	67,3
10	Hierro o acero esponjoso, ferroatleaciones	1 223	2,2	17,2	7 114	61	26,0	ZAF	13,8	KAZ	7,5	RUS	7,3	JPN	5,9	60,5
11	Lingotes y otras formas primarias, de fierro o acero	1 209	2,2	5,8	20 873	18	22,3	CHN	15,3	KOR	11,8	RUS	10,4	OAN	8,2	66,0
12	Aceites vegetales	1 113	2,0	60,8	1 832	148	49,6	BRA	11,1	CAN	9,0	ESP	8,7	ITA	6,9	85,3
13	Pescados, frescos, refrigerados o congelados	1 044	1,9	8,3	12 631	32	14,3	USA	13,0	CHN	12,5	OAN	8,9	CHL	6,4	55,1
14	Café y sustitutos de café	870	1,6	56,7	1 536	159	23,2	COL	18,6	IDN	9,7	VNM	6,8	GTM	6,0	64,3
15	Cuero	867	1,6	18,2	4 764	87	12,7	KOR	12,3	OAN	12,2	ITA	11,9	BRA	11,1	60,2
16	Aluminio	712	1,3	4,4	16 198	27	16,3	CHN	15,9	RUS	14,1	JPN	7,1	KOR	6,2	59,6
17	Productos de petróleo, refinados	641	1,2	0,9	67 973	3	20,9	KOR	12,0	SAU	8,7	KWT	7,7	ARE	6,6	55,9
18	Otros minerales en bruto	637	1,1	20,6	3 089	121	20,1	USA	13,2	AUS	11,6	VEN	10,4	MEX	6,5	61,9
19	Alcoholes, fenoles, etc. y sus derivados	566	1,0	4,3	13 065	31	22,4	SAU	9,6	OAN	9,6	JPN	8,7	CAN	8,0	56,4
20	Partes y accesorios de máquinas del subgrupo 751 o 752	525	0,9	0,9	56 571	5	30,7	JPN	12,6	MYS	9,4	USA	9,1	KOR	6,8	66,7
21	Buques, embarcaciones y estructuras flotantes	464	0,8	11,2	4 132	100	33,8	CHN	13,4	PAN	9,6	KOR	6,5	SGP	5,4	66,7
22	Equipos de telecomunicaciones, n.e.p., partes y accesorios, n.e.p.	458	0,8	0,7	63 751	4	34,9	KOR	13,7	JPN	10,6	MYS	6,2	USA	6,1	71,4
23	Azúcar y miel	431	0,8	16,4	2 626	125	26,6	THA	25,1	GTM	6,0	ZAF	5,3	CUB	4,6	67,6
24	Madera para pulpa (incluso virutas y desperdicios de madera)	418	0,7	18,3	2 278	135	34,2	AUS	21,1	CHL	11,2	VNM	6,5	USA	6,3	79,3
25	Madera trabajada simplemente y traviesas de madera para vías férreas	395	0,7	6,9	5 761	74	20,1	CAN	11,6	IDN	9,0	USA	8,9	RUS	7,3	56,9
26	Planos universales, chapas y planchas de hierro o de acero	381	0,7	1,4	26 712	14	35,4	JPN	16,9	OAN	14,7	CHN	5,8	RUS	4,6	77,4
27	Máquinas de procesamiento automático de datos y sus unidades	354	0,6	0,7	51 961	6	39,6	CHN	9,9	THA	8,7	SGP	7,2	PHL	6,2	71,7
28	Máiz sin moler	349	0,6	8,2	4 232	98	64,8	CHN	24,0	ARG	7,1	BRA	1,1	SGP	0,7	97,6
29	Tabaco crudo, residuos de tabaco	347	0,6	31,7	1 096	172	30,8	BRA	16,6	ZWE	12,3	CHN	11,6	TUR	4,1	75,3
30	Frutas y nueces, frescas, secas	334	0,6	8,3	4 007	102	30,7	USA	21,8	CHN	9,0	THA	6,4	NZL	5,9	73,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de la Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercancías (COMTRADE).

a 30 principales productos importados desde América Latina y el Caribe por los países de la ASEAN+3, sobre la base del valor de las importaciones en 2005, con sus códigos CUCI Rev.2.

b El orden corresponde al valor de importación de estos productos.

c Proporción del producto en las importaciones totales de la ASEAN+3 desde América Latina y el Caribe en el total del producto importado desde el mundo.

d Valor total de las importaciones del producto desde el mundo.

e Ordenamiento por valor del producto en relación con las importaciones totales desde el mundo.

f Cinco principales países proveedores del producto y su participación en las importaciones desde el mundo.

g Suma de la participación de los cinco principales proveedores del producto en el valor total importado de este.

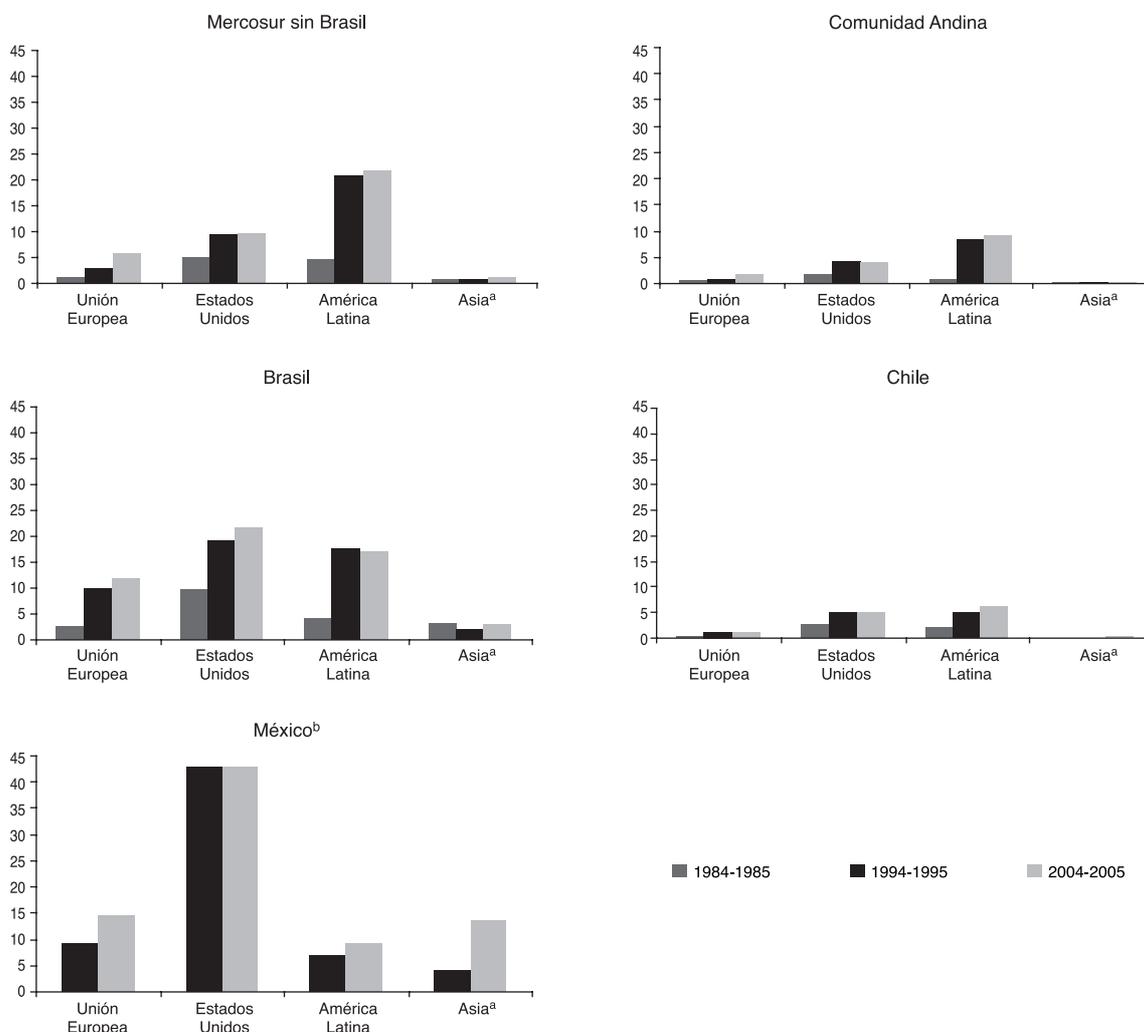
h Otros países y territorios de Asia no especificados, sobre todo la provincia china de Taiwán.

c) Bajo nivel de comercio intraindustrial entre América Latina y el Caribe y Asia

El nivel del comercio intraindustrial en Asia contrasta notablemente con el nivel muy reducido de este entre América Latina y el Caribe y Asia. Si se comparan los coeficientes de comercio intraindustrial de América Latina y el Caribe con los de distintas regiones del mundo (Estados Unidos, Unión Europea e incluso Asia oriental), se observa un nivel muy reducido de este tipo de comercio con Asia (véase

el gráfico V.5). América Latina y el Caribe registra un alto índice de comercio intraindustrial con los países del Mercosur (incluido Brasil o no) y, en mucho menor grado, con la Comunidad Andina y Chile. Se nota un aumento significativo de este tipo de comercio con respecto a México, sobre todo con Estados Unidos, como resultado del elevado nivel de su comercio de maquila. Salvo el caso de México, el comercio intraindustrial con Asia es casi inexistente, lo que puede identificarse como una de las principales razones del estancamiento relativo del comercio birregional.

Gráfico V.5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE DE COMERCIO INTRAINDUSTRIAL
 1984-1985, 1994-1995 Y 2004-2005
 (En porcentajes)



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

^a Asia incluye China, Filipinas, Indonesia, Japón, Malasia, República de Corea.

^b En el caso de México se consideran los periodos 1994-1995 y 2004-2005.

2. Aranceles en Asia: ¿un dolor de cabeza para América Latina y el Caribe?

En el cuadro siguiente se presenta un panorama de los aranceles medios, ponderados por el comercio, aplicados a las importaciones por parte de los principales países de Asia e India. El promedio aplicado a todos los productos se situó en cerca de un 8% para estos 10 países. Sin embargo, el promedio de aranceles para productos agrícolas superó el 23%, en tanto que el promedio aplicado a productos industriales fue de un 6%. Estas cifras ayudan a comprobar la estructuración de los sistemas de producción en Asia, toda vez que el sistema de aranceles tiene un notable sesgo de protección a los productos agrícolas, en tanto que existe una desgravación aparente de los aranceles sobre los productos industriales. En este sentido, de los 10 países aquí considerados solo Filipinas sería la excepción, pues el promedio de sus aranceles sobre productos industriales supera y casi duplica los aranceles sobre productos agrícolas. No obstante, el arancel medio más alto sobre productos industriales no es el de Filipinas, sino el que aplica Tailandia (véase el cuadro V.5).

Después de Singapur, que tiene un mercado libre, el país con aranceles medios más bajos es Japón, al que le siguen Indonesia y Malasia. Este último presenta con respecto a los plásticos y productos plásticos, caucho y productos de caucho, un arancel medio que supera el 26%, el más alto del grupo para estos artículos.

En Asia, los aranceles más altos se aplican a los productos agrícolas y algunas manufacturas basadas en recursos naturales, precisamente los rubros en los que la región de América Latina y el Caribe concentra sus ventajas comparativas. El desafío de la región es insertarse en el esquema de producción y de distribución asiática con una oferta exportable a la que se aplican

los aranceles protectores más elevados. Desde ese punto de vista, las eventuales negociaciones de países de América Latina y el Caribe con países asiáticos serán complejas y para poder realizarlas será necesario dotar a la región de atractivos que aún no ofrece. En efecto, para las economías de la ASEAN, su prioridad son las negociaciones con China, Japón y la República de Corea. Competir, aunque sea en menor medida, obligaría a contar con mercados más amplios y unificados, es decir, con normas y disciplinas similares. Solo de ese modo sería posible atraer el interés comercial y de los inversionistas de las economías de la ASEAN con respecto a las oportunidades de negocios que surjan en la región. En otras palabras, para aceptar el desafío de participar en la “fábrica Asia”, América Latina y el Caribe debe desarrollar su propia “industria América” y dirigir sus esfuerzos a la incorporación de conocimiento en sus exportaciones y al desarrollo de esquemas de negociación regionales que permitan ofrecer ventajas de acceso mayores que las que supondría una negociación estrictamente bilateral.

Ventajas como la mano de obra calificada, la proximidad a fuentes de energía menos costosas, la abundancia de los recursos naturales y las políticas adecuadas para el desarrollo industrial y la innovación pueden llevar a América Latina y el Caribe a participar de forma más intensa en las cadenas de producción de Asia. Sin embargo, todo ello supone avanzar más rápidamente en la diversificación exportadora, la innovación de los productos y procesos y el estímulo al comercio intraindustrial entre Asia y América Latina y el Caribe.

Cuadro V.5
**ARANCELES MEDIOS PONDERADOS POR EL VALOR DEL COMERCIO APLICADOS
 A GRUPOS DE PRODUCTOS EN ASIA, 2006^a**
(En porcentajes, ad valorem)

	Japón	China	Rep. de Corea	Filipinas	Tailandia	Malasia	Singapur	Indonesia	Viet Nam	India
Arancel promedio aplicado a todos los productos	1,12	4,27	6,89	11,89	35,77	3,64	0	3,57	6,78	9,32
Arancel promedio aplicado a los productos agrícolas	2,61	19,57	31,11	6,86	58,66	2,48	0,04	10,73	69,07	30,29
Arancel promedio aplicado a los productos industriales	1,09	4,19	6,14	12,85	13,71	3,67	0	3,54	6,46	9,21
1 Animales vivos, productos animales	6,47	6,69	19,24	5,85	30,00	1,50	0	1,67	6,37	30,25
2 Productos vegetales	2,21	12,58	66,33	11,40	10,14	3,22	0	5,88	5,20	25,09
3 Aceites y grasas animales o vegetales	23,22	13,35	9,00	8,27	9,25	2,55	0	1,11	20,07	72,67
4 Alimentos preparados; bebidas alcohólicas y vinagre, tabaco y productos sustitutos	0,77	24,92	31,52	11,80	59,67	2,61	0,06	14,66	98,76	30,42
5 Productos minerales	34,74	0,57	3,93	4,73	4,08	1,78	0	0,49	3,76	3,40
6 Productos de la industria química, etc.	0,24	11,25	6,76	3,29	5,52	1,79	0	3,75	6,05	14,78
7 Plásticos y productos de plástico, caucho y productos de caucho	0,24	7,73	7,74	9,72	10,82	26,11	0	12,86	24,17	14,59
8 Cueros y pieles, artículos de viaje, etc.	10,03	12,22	7,94	6,89	5,00	3,01	0	11,10	36,47	14,25
9 Madera y artículos de madera, corcho, carbón, etc.	1,08	3,33	6,93	7,18	5,92	11,39	0	4,54	12,13	12,06
10 Pulpa de madera y otros materiales celulósicos fibrosos, reciclados, papel y cartón, etc.	0,02	3,73	0	5,60	9,66	1,21	0	3,73	15,66	12,97
11 Textiles y artículos textiles	7,14	14,24	12,33	10,02	34,94	17,43	0	13,97	43,92	15,19
12 Calzados, sombreros, paraguas, quitasoles, etc.	14,86	16,67	11,99	13,21	39,14	16,63	0	12,13	47,02	14,78
13 Artículos de piedra, barro, cemento, etc.; productos cerámicos, vidrios y productos de vidrio	0,48	13,15	7,79	6,37	28,04	4,71	0	5,04	45,91	14,81
14 Perlas cultivadas o naturales, piedras preciosas o semipreciosas, metales preciosos, metales adornados con metales preciosos, etc.	0	0,03	2,54	2,89	0	0,01	0	4,52	1,28	14,94
15 Metales básicos y artículos de metal básico	0,29	11,47	6,31	4,45	9,94	7,61	0	9,29	20,59	15,62
16 Maquinaria y aparatos mecánicos, equipos eléctricos, partes de ellos, grabadores de sonido, imagen y partes y piezas	0	2,98	4,44	2,32	11,70	2,08	0	2,14	4,56	6,32
17 Vehículos, aeronaves, barcos y equipos de transporte asociados	0	11,76	6,57	22,54	0	13,39	0	13,59	22,53	32,81
18 Instrumentos y aparatos ópticos, fotográficos, cinematográficos, de medir, chequear, de precisión, médicos o quirúrgicos, relojes, instrumentos musicales, partes y piezas de ellos	0,14	5,66	6,44	2,58	5,00	0,30	0	3,92	0,73	9,45
19 Armas y municiones, partes y piezas	2,12	12,91	0,26	14,49	0	11,85	0	0,47	1,15	14,94
20 Artículos manufacturados diversos	0,37	7,71	2,46	8,62	5,92	7,40	0	11,47	29,55	14,83
21 Obras de arte, piezas de colección, antigüedades	0	8,49	0	0	0	0	0	8,42	0	14,94

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del International Trade Centre, Market Access Map (MAcMap) [base de datos], Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD)/Organización Mundial del Comercio (OMC).

^a Los datos de India corresponden a 2005, los demás corresponden a 2006.

3. La competencia de América Latina y el Caribe con Asia y el Pacífico en el sector de los productos agrícolas y extractivos

Además de la importancia que tiene Asia y el Pacífico en las exportaciones de manufacturas a nivel mundial, cabe recordar que esa región es uno de los principales exportadores e importadores de productos agrícolas. De hecho, Asia y el Pacífico, en su conjunto, es el segundo mayor exportador de estos productos, después de la Unión Europea, con una cuota del 18% de las exportaciones mundiales en 2005, cifra que supera el 13% de América Latina y el Caribe. Su peso como importador fue ligeramente mayor, con una participación cercana al 21% (véase el cuadro V.6). Entre los 15 principales exportadores de productos agrícolas del mundo, figuran siete países de la región de Asia y el Pacífico, a saber, China (29.000 millones de dólares en 2005); Australia (21.000 millones de dólares); Tailandia (18.000 millones de dólares); Indonesia (14.000 millones de dólares); Malasia (13.000 millones de dólares), Nueva Zelanda (13.000 millones de dólares) e India (10.000 millones de dólares). En América Latina y el Caribe, los países que compiten con estos países asiáticos en la exportación de productos agrícolas son: Brasil (35.000 millones de dólares); Argentina (19.000 millones de dólares); México (13.000 millones de dólares) y Chile (10.000 millones de dólares). Entre los 15 mayores importadores de estos productos figuran Japón, China, la República de

Corea, Hong Kong (RAE de China) y provincia china de Taiwán, India y Malasia, en orden de importancia.

Asimismo, se observa una mayor participación de Asia y el Pacífico con respecto a América Latina y el Caribe como exportador e importador mundial de combustibles y productos de las industrias extractivas. Esa región representa más de un 14% de las ventas y un 32% de las compras mundiales de estos productos. Como exportador supera, por un gran margen, a la cuota correspondiente a la región latinoamericana.

De acuerdo con datos de la OMC (2006), las corrientes intrarregionales de productos agrícolas en Asia y el Pacífico, que alcanzaron a 89.000 millones de dólares, representaron el 49% del total importado de este rubro por la región en 2005, lo que muestra una notable complementariedad productiva y comercial dentro de esta, incluso en los sectores no manufactureros. Asimismo, Asia y el Pacífico es un proveedor de estos productos para Europa y América del Norte, mercados a los que exportó por un monto de 28.000 millones de dólares y 22.000 millones de dólares, respectivamente, en 2005. Respecto de los productos extractivos (combustibles y minerales), el cociente de comercio intrarregional es también alto: casi un 37% de las importaciones totales del sector (560.000 millones de dólares) provenían de la propia región.

Cuadro V.6
ASIA Y EL PACÍFICO: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE PRODUCTOS PRIMARIOS MUNDIALES, POR REGIONES, 2005
 (En porcentajes)

Regiones del mundo/grupos de productos	Agrícolas		Combustibles y minerales	
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
Europa	46,5	47,2	23,2	37,0
Asia	18,1	20,8	14,4	32,0
América del Norte	14,5	16,1	8,9	19,4
África	3,8	3,8	11,1	1,9
Comunidad de Estados Independientes	3,1	3,4	11,7	1,5
Oriente Medio	1,5	3,7	21,8	1,4
América Latina y el Caribe	12,5	4,9	8,8	3,7
Mundo	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la Organización Mundial del Comercio (OMC), *Estadísticas del comercio internacional, 2006*.

En vista del alto grado de comercio intrarregional de recursos naturales en Asia y el Pacífico, la región de América Latina y el Caribe tendría que competir no solo en esa región en las áreas en que posee ventajas comparativas, sino también en terceros mercados de

gran importancia como la Unión Europea y Estados Unidos. La competitividad de algunos países de Asia y Oceanía saldrá aún más fortalecida cuando se concreten los distintos acuerdos preferenciales que se encuentran en etapa de negociación.

4. Consecuencias de un tratado de libre comercio de alcance regional para América Latina y el Caribe

La conformación de un área de libre comercio en Asia que incluya China, Japón, la República de Corea y, eventualmente, India representa un desafío mayor para América Latina y el Caribe, pues la integración en Asia tiene un énfasis intrarregional, con una mayor participación de las exportaciones intrarregionales en el esquema de preferencias arancelarias. Como se señaló anteriormente, en Asia las importaciones provenientes de la región latinoamericana permanecen concentradas en bienes primarios y recursos naturales, en tanto que la composición de las importaciones provenientes desde la ASEAN está bastante sesgada hacia rubros como las tecnologías de la información y de las comunicaciones, 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 asiáticos en estos rubros, frente a la competencia de la ASEAN, se atenuaría si los países de la región firmaran acuerdos de libre comercio con esos países. En efecto, en ausencia de negociaciones comerciales, 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 ellos, rubros donde los países de la ASEAN mantienen ventajas comparativas en cuanto a la producción y donde se observan altos niveles de aranceles efectivamente aplicados, como se muestra en el cuadro V.5. Los aranceles aplicados por los países de la ASEAN, China, Japón y la República de Corea a los productos agrícolas, textiles y confecciones y algunos sectores de

maquinarias siguen siendo altos, de manera que en el ámbito del acuerdo ASEAN+3 o del acuerdo de la ASEAN con cada uno de los tres países o incluso del acuerdo China-ASEAN (véase el recuadro V.3) o el acuerdo ASEAN-India, la rebaja de estos aranceles favorecería a los países de la ASEAN a costa de los países de la región, lo que generaría una desviación del comercio que, además, dificultaría la posibilidad de inserción de empresas latinoamericanas en las cadenas de valor asiáticas.

Existe poca información sobre los efectos que podrían tener los tratados de libre comercio transpacíficos vigentes o en etapa de negociación entre ambas regiones sobre el comercio y el bienestar de la región de América Latina y el Caribe. En un estudio que analiza los efectos de los tratados de libre comercio firmados por Chile con Asia (4) (China, Japón, India y la República de Corea), se indica que los efectos comerciales para Chile son considerables, sobre todo en el caso de la expansión de sus exportaciones a China y Japón. En ese estudio también se concluye que domina la “creación” de comercio (Schuschny, Durán y de Miguel, 2007).¹⁷ Los efectos de “desviación” del comercio son más bien reducidos y solo se aplican a Argentina, Brasil y Perú, países con mayor comercio con China y Japón y que compiten con Chile en la exportación de algunos recursos naturales y productos agroindustriales. Con el resto de los países de la región, la diferencia de los patrones de exportación hace que la “desviación” sea prácticamente nula.

¹⁷ En el estudio se realizan simulaciones de varias hipótesis de liberalización comercial utilizando la base de datos y el modelo de equilibrio general computable Global Trade Analysis Project (GTAP). Todas las hipótesis tienen como punto de referencia una base centrada en 2004 (también ajustada por los autores) ya sea con pleno empleo o con desempleo, según el caso. Los acuerdos simulados han sido los de Chile-Japón, Chile-China y Chile-Asia (4). En todos ellos se ha trabajado con el supuesto de completa liberalización y de liberalización excluyente de productos sensibles. En el caso del tratado de libre comercio con Japón también se ha representado un ejercicio dinámico que incorpora la acumulación de capital.

Recuadro V.3

CHINA Y EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO CON LA ASEAN

El acuerdo de libre comercio China–ASEAN fue firmado en noviembre de 2002 y busca el mejoramiento de la cooperación económica en el comercio de bienes, servicios e inversiones. La cobertura del acuerdo recientemente se expandió con la firma del acuerdo sobre comercio de bienes entre la ASEAN y China, que supone ahorros arancelarios efectivos en el comercio de productos. Este acuerdo se aplica a partir del 1º de julio de 2005. Las preferencias arancelarias se aplican en las importaciones desde la ASEAN hacia China y viceversa. Los elementos básicos son los siguientes:

Cronograma de liberalización y cobertura de productos: como parte del compromiso establecido en el acuerdo, a partir de julio de 2005 y

hasta 2015, se reducirían –entre un 0% y un 5%– los aranceles aplicables a casi 7.000 tipos de bienes industriales. Los aranceles aplicables a los seis países más avanzados del grupo (Brunei Darussalam, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia) para los productos incorporados en la lista normal, que representa cerca de 400 líneas arancelarias y el 10% del valor importado en 2001, se eliminarán antes de 2010, mientras que los aplicables a los otros cuatro países (Camboya, Myanmar, República Democrática Popular Lao y Viet Nam) se eliminarán antes de 2015. Para la reducción de los aranceles sobre los productos sensibles (como arroz, cemento y automóviles) hay plazo

hasta el año 2018 y los aranceles para los productos altamente sensibles se reducirán como máximo un 50%. Esta ronda de liberalización arancelaria ha sido precedida por la aplicación de un programa de “cosecha temprana” al sector agrícola, que está en vigencia desde comienzos de 2004. Con la implementación de estas medidas se espera que los países de la ASEAN aumenten sus exportaciones de recursos naturales a China y sus importaciones provenientes de China de productos manufactureros. Las preferencias entre los países que participan en este acuerdo (China y los seis países miembros) en el ámbito del acuerdo sobre comercio de bienes se otorgan de la siguiente manera:

Tasas arancelarias de nación más favorecida	Tasa arancelaria de la ACFTA			
	2005	2007	2009	2010
Más del 20% o igual al 20%	20%	12%	5%	0%
Entre el 15% (inclusive) y el 20%	15%	8%	5%	0%
Entre el 10% (inclusive) y el 15%	10%	8%	5%	0%
Entre el 5% y el 10%	5%	5%	0%	0%
Menos del 5% o igual al 5%	sin cambios		0%	0%

Programa de “cosecha temprana”: i) se ha aplicado desde el 1º de enero de 2004; ii) solo cubre productos agrícolas seleccionados, que se

encuentran en los capítulos 1 a 8 del Sistema Armonizado (aproximadamente 600 productos a 8 o 9 dígitos), y iii) no se aplica a gran parte de los fabricantes

establecidos en China. Las preferencias entre China y la ASEAN en el ámbito de dicho programa se otorgan de la siguiente manera:

Tasas arancelarias de nación más favorecida	Tasa arancelaria del acuerdo	
	2005	2006
Más del 15%	5%	0%
Entre el 5% (inclusive) y el 15%	0%	0%
Menos del 5%	0%	0%

Expansión reciente hacia los productos industriales y de consumo: se aplicarán reducciones arancelarias y de barreras no arancelarias al comercio de productos que se encuentran entre los capítulos 9 y 97 del Sistema Armonizado. Las empresas deberán cumplir determinados requisitos para poder utilizar este esquema.

Normas de origen: en términos generales, se busca que el “valor agregado manufacturero”, de China o de algún país de la ASEAN llegue al 40%. Sin embargo, para obtener esta certificación se requiere el análisis del modelo de negocios o de la cadena de producción.

Plazo: la implementación deberá completarse para 2010.

Ámbito de aplicación: el acuerdo cubre no solo el comercio de bienes, sino también el comercio de servicios y las inversiones, aunque estos dos últimos de un modo relativamente limitado.

E. Conclusiones y recomendaciones

Para fomentar las corrientes comerciales y de inversiones de América Latina y el Caribe con Asia y el Pacífico de un modo que permita realizar avances en materia de competitividad, es deseable superar los siguientes factores limitantes: i) las corrientes comerciales por países y la composición de los productos comercializados están muy concentradas; ii) la naturaleza de estas corrientes es casi exclusivamente interindustrial y las exportaciones de Asia y el Pacífico recaen sobre bienes manufacturados, en tanto las de América Latina y el Caribe son principalmente de materias primas, y iii) esta característica dificulta una inserción más eficaz de los países de la región en las cadenas productivas de Asia y el Pacífico que tienen cada vez más un carácter intraindustrial. De lo anterior se desprende que en América Latina y el Caribe debería adoptarse un doble enfoque, orientado por una parte, al aprovechamiento más eficiente y coordinado de las ventajas comparativas provenientes de los recursos naturales y, por otra, a la intensificación de esfuerzos por impulsar el desarrollo industrial mediante el perfeccionamiento de la competitividad internacional correspondiente en los sectores manufactureros.

Con respecto al aprovechamiento más eficiente y coordinado de las ventajas comparativas, algunas experiencias recientes muestran que es posible agregar valor a las exportaciones de productos primarios e incorporar conocimiento en ellas. Aunque sea más difícil que en los sectores manufactureros, la inserción de los productos primarios en las cadenas productivas y de comercialización de Asia y el Pacífico también es posible; para ello es necesario un enfoque sistémico que incorpore el proceso productivo, la logística del comercio, el transporte marítimo y aéreo, y la comercialización y distribución en el mercado de consumo final. En la medida que esto se base en alianzas con inversionistas asiáticos, la exportación inicial de productos primarios se transformará en un complejo de actividades que abarcará bienes, servicios, inversiones y financiamiento. Resta a América Latina y el Caribe estimular a sus empresas para que puedan vincularse con el éxito de las empresas asiáticas, incorporándose a las cadenas de abastecimiento de las unidades de producción con insumos más procesados y con el aporte de tecnología y conocimiento. Esto

incluye la participación en estas cadenas a partir de una mayor elaboración de productos basados en recursos naturales que ya se exportan a Asia y el Pacífico. Es importante revalorizar los recursos naturales, promoviendo contratos de largo plazo, acuerdos de inversión, alianzas tecnológicas en este sector, así como la constitución de conglomerados (*clusters*) estratégicos en Asia y el Pacífico entre países, empresas y ciertas zonas geográficas. Es deseable promover alianzas estratégicas que permitan aumentar el valor agregado en toda la cadena de producción y de comercialización, así como gestar alianzas tecnológicas para beneficio mutuo, en las que se incorporen, entre otros, los avances de la biotecnología a la producción agroindustrial, minera, forestal y piscícola. En todos estos ámbitos existe un considerable espacio para el trabajo conjunto con aliados asiáticos. Sin embargo, la probabilidad de que esto se vaya concretando dependerá de la posibilidad de presentar iniciativas conjuntas por parte de los países de América Latina y el Caribe para lograr avances sobre diversos temas con actores asiáticos públicos y privados. De hecho, solo cuando los productores regionales puedan alcanzar niveles de productividad y eficiencia más elevados se alcanzarán las oportunidades para integrarse a las cadenas de valor, no solo en Asia, sino también en Europa y en América del Norte. En este caso, se hace necesaria la colaboración asiática por medio de inversiones y de construcción de capacidad técnica y tecnológica en áreas que permitan aumentar la eficiencia en las exportaciones y la incorporación de conocimientos en las materias primas.

Con respecto a la intensificación de esfuerzos para impulsar el desarrollo industrial, es importante apoyar el comercio intraindustrial de América Latina y el Caribe con Asia y el Pacífico, que –aunque se ha dinamizado– todavía se encuentra en una etapa incipiente, sobre todo en los sectores de intensidad tecnológica media o alta. Para que estas actividades manufactureras sean de alto valor agregado, urge promover políticas de apoyo para que se conviertan en exportaciones de valor agregado y con integración de conocimiento, cuyos beneficios se reflejen en el resto de la economía mediante la creación de eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás. Estas

industrias deben aumentar la productividad y la competitividad de los productores locales de insumos y partes, lo que debe acompañarse con un enfoque a favor de la innovación por parte de los gobiernos de la región, con miras a competir en niveles de calidad con los productos asiáticos.

En ambos casos, es urgente que los países de la región fortalezcan los vínculos comerciales, busquen mayores complementariedades productivas con Asia y el Pacífico y establezcan acuerdos comerciales, alianzas de comercio y de inversión, lo que brindaría nuevos accesos a estos mercados y propiciaría la incorporación a las cadenas asiáticas de producción y exportación. Es necesario mejorar la calidad y la cantidad de la oferta exportadora nacional según las escalas de la demanda asiática y también establecer instituciones apropiadas para abordar el tema de las barreras sanitarias y fitosanitarias, así como de las técnicas relacionadas con el comercio.

Hasta hace poco, el proceso de integración regional asiático se caracterizaba por el creciente comercio intrarregional guiado principalmente por el mercado. Hoy en día, este proceso de integración de facto en esa región está acompañado de una integración de jure. Para estrechar vínculos productivos y comerciales inducidos por el primer tipo de integración se requiere el complemento de tratados de libre comercio de distinta índole y otro tipo de cooperación económica y tecnológica. Sin embargo, existe también una creciente inquietud por la presunción de que los beneficios derivados del dinamismo en Asia oriental y sudoriental no sean plenamente disfrutados por los países no asiáticos, debido a la formación de un bloque comercial informal y formal alrededor de esas áreas, conjunto cada vez más amplio y más complementario en el cual el desarrollo se difunde en círculos concéntricos, gracias a la IED intrarregional. En este sentido, se hace cada vez más deseable establecer vínculos comerciales y empresariales más estrechos con los países de Asia y el Pacífico, China en particular.

El proceso de integración económica de jure en Asia y el Pacífico no ha sido unívoco, sino que se ha caracterizado por seguir diferentes vías y tener distintas velocidades de implementación. En efecto, la diversidad de tamaños y de niveles de desarrollo de los países asiáticos es el principal obstáculo para la conformación del ansiado libre mercado asiático. El análisis del presente trabajo sobre la proliferación de acuerdos comerciales indica que Asia oriental y sudoriental se encuentran en una segunda etapa de integración económica y que intentan lograr una mayor sinergia entre la integración de facto y de jure. Por ello, a otras regiones del mundo les interesa aprovechar

esta coyuntura favorable y, al mismo tiempo, defender sus propios intereses. Sin embargo, el actual proceso de integración económica en Asia oriental, sobre la base del creciente vínculo comercial y de inversión, promovido ahora por los acuerdos, pondría a América Latina y el Caribe en clara desventaja. Urge a los países de la región adoptar una estrategia de inserción en Asia y el Pacífico que incluya acuerdos interregionales.

Por cierto, el aprovechamiento pleno de las oportunidades que tales acuerdos podrían ofrecer requiere, en el plano interno, un avance más decidido para enfrentar los desafíos de competitividad, innovación tecnológica y diversificación exportadora. De otro modo, los esfuerzos por diversificar mercados y mejorar las condiciones de acceso al mercado asiático quedarían limitados a consolidar una especialización exportadora centrada en productos básicos, vulnerable al ciclo económico y que requiere poca incorporación tecnológica.

No obstante, los efectos de la proliferación de acuerdos comerciales en Asia y el Pacífico para América Latina y el Caribe son difíciles de pronosticar y dependerán, en gran medida, de los distintos contextos de liberalización en los países de Asia y el Pacífico, desde el tratado de libre comercio de Asia y el Pacífico en el ámbito de la APEC, la ASEAN+3 o la ASEAN+6 hasta las posibles combinaciones entre los países de Asia, Oceanía y transpacíficos, entre los que se incluyen algunos países de América Latina. Las distintas estimaciones tienden a confirmar el supuesto de que los efectos económicos de un tratado de libre comercio de alcance regional asiático se incrementan en la medida que aumenta su área de cobertura. Así, un tratado de libre comercio en Asia oriental y sudoriental se traducirá en más beneficios económicos para sus miembros que un tratado de libre comercio entre China, Japón y la República de Corea. Además, la magnitud de los efectos económicos variaría de un miembro a otro y, en general, tendería a ser mayor en los países con mayor dependencia del comercio o con mayor protección respecto de las importaciones. De todas maneras, urge que los gobiernos de América Latina analicen las hipótesis disponibles y tomen las decisiones correspondientes de manera rápida, eficaz y coordinada.

La reducción de aranceles y otras barreras, que se está aplicando en el marco de los tratados de libre comercio de distinta índole en Asia y el Pacífico no solo a productos industriales sino también a productos agrícolas, puede tener importantes consecuencias para el futuro del comercio latinoamericano con la región asiática. En este sentido, se hace cada vez más necesario que América Latina y el Caribe se inserte de

mejor forma en las redes productivas y de negocios que se están construyendo en Asia y el Pacífico y cuyo eje es China. La reciente tendencia a la consolidación de relaciones comerciales por medio de la firma de acuerdos transpacíficos tiende a facilitar dicha incorporación, si bien es necesario complementarla con avances significativos, tanto en la diversificación exportadora como en la integración regional. En efecto, la integración regional no solo es plenamente complementaria con una incursión más enérgica en los mercados asiáticos, sino que es una condición para el éxito.

Surge así una agenda concreta de trabajo para los gobiernos latinoamericanos, las organizaciones empresariales y los bancos regionales, a efectos de acordar un conjunto integrado de iniciativas que comprendan diversos países y que estimulen el comercio intraindustrial y las inversiones recíprocas entre economías asiáticas y latinoamericanas.

Asimismo, urge que los países de la región aprovechen el dinamismo actual de Asia y el Pacífico y que se gesten nuevos vínculos para avanzar en el

ámbito de la innovación y la competitividad –un eslabón débil en la experiencia regional latinoamericana–, reforzar los nexos entre el comercio y las inversiones y fortalecer los eslabonamientos productivos y tecnológicos. Asia y el Pacífico ofrece inversiones, sobre todo en áreas de infraestructura y energía, que pueden complementar el financiamiento de iniciativas relevantes en estas áreas. Un desafío interesante es detectar los proyectos de infraestructura y de energía donde esa inversión asiática 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 Asia y el Pacífico sino que también generaría externalidades para el propio proceso de integración regional latinoamericano. En este sentido, sería conveniente vincular la asociación estratégica hacia esa región con una puesta al día de la integración regional, el logro de mercados unificados con normas cada vez más comunes y con una mayor certidumbre jurídica.

Bibliografía

- ABAC (APEC Business Advisory Council) (2004), Issues paper on a free trade area of the Asia Pacific, noviembre.
- Baldwin, Richard (2006), “Multilateralising regionalism: spaghetti bowls as building blocs on the path to global free trade”, *NBER, Working Paper*, N° 12545, Cambridge, Massachusetts, septiembre.
- Bergsten, Fred. C. (2007a), “China and economic integration in East Asia: implications for the United States”, *Policy Briefs in International Economics*, Peter G. Peterson, Instituto de Economía Internacional, marzo.
- (2007b), “Toward a free trade area of the Asia Pacific”, *Policy Briefs in International Economics*, Peter G. Peterson, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional, febrero.
- Bhattacharya, K. Swapan y Biswa N. Bhattacharyay (2006), “Free Trade Agreement between People’s Republic of China and India: likely impact and its implications to Asian Economic Community”, *ADB Institute Discussion Paper*, N° 59, noviembre.
- Bin, Sheng (2006), “The political economy of an Asian Pacific Trade Area: a China perspective”, *An APEC trade agenda? The political economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific*, cap. 4, The Pacific Economic Cooperation Council / The APEC Business Advisory Council.
- Bridges Weekly Trade News Digest* (2007a), N° 12, 4 de abril.
- (2007b), vol. 11, N° 14, 25 de abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005–2006* (LC/G.2310–P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.67
- (2005), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2004*. Tendencias 2005 (LC/G.2283–P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.117.
- Dent, Christopher M. (2006), “Free trade agreements in the Asia–Pacific: convergence or divergence”, documento presentado en la primera Reunión de

- debate sobre la gobernanza mundial y el regionalismo, Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN), Buenos Aires, 28–29 junio.
- Evennet, Simon J., Anthony J. Venables y L. Alan Winters (2004), “Sequencing of regional trade initiatives in Europe and East Asia”, informe final preparado para la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, Comisión Europea, febrero.
- Feinberg, Richard E. (2006), “US trade arrangements in the Asia–Pacific”, *Bilateral Trade in Agreements in the Asia–Pacific*, Vinod K. Aggarwal y Shujiro Urata (eds.), Nueva York, Routledge.
- Ferguson, James (2004), “ASEAN Concord II: policy prospects for participant regional development”, *Contemporary Southeast Asia*, vol. 26, N° 3, diciembre.
- Gyngell, Allan y Malcolm Cook (2005), “How to save APEC”, *Policy Brief*, Sidney, Lowy Institute for International Policy, octubre.
- JETRO (Organización de Comercio Exterior de Japón) (2006), *2006 JETRO White Paper on International Trade and Foreign Direct Investment (Summary). Japanese Corporate Activity in New Growth Markets and the Emerging East Asian Free Trade Zone*, Tokio.
- (2005), *2005 JETRO White Paper on International Trade and Foreign Direct Investment (Summary)*, Tokio.
- Kimura, Fukunari (2006), “Bilateralism in the Asia–Pacific: an economic overview”, *Bilateral Trade in Agreements in the Asia–Pacific*, Vinod K. Aggarwal y Shujiro Urata (eds.), Nueva York, Routledge.
- Kuwayama, Mikio, José Durán Lima y Verónica Silva (2005), “Bilateralism and regionalism: re-establishing the primacy of multilateralism a Latin American and Caribbean perspective”, *serie Comercio internacional*, N° 58 (LC/L.2441–P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.05.II.G.187.
- Kwei, Elaine (2006), “Chinese trade bilateralism: politics still in command”, *Bilateral Trade in Agreements in the Asia–Pacific*, Vinod K. Aggarwal y Shujiro Urata (eds.), Nueva York, Routledge.
- Lamberte Mario, B. (2005), “An overview of economic cooperation and integration in Asia”, *Asian Economic Cooperation and Integration: Progress, Prospects and Challenges*, Banco Asiático de Desarrollo (ADB).
- Lamghammer, Rolf (2007), “The Asian way of regional integration: are there lessons from Europe”, *Kiel Economic Policy Papers*, N° 7, enero.
- Lee, Hiro, David Roland Holst y Dominique van der Mensbrugge (2004), “China’s emergence in East Asia under alternative trading arrangements”, *Journal of Asian Economies*, vol. 14.
- Menon, Jayant (2006a), “Bilateral trade agreements and the world trading system”, *ADB Institute Discussion Paper*, N° 57, noviembre.
- (2006b), “Building blocks or stumbling blocks?: Regional cooperation arrangements in Southeast Asia”, *ADB Institute Discussion Paper*, N° 41.
- Morrison, Charles E. (2006), “An APEC trade agenda”, *An APEC trade agenda? The political economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific*, The Pacific Economic Cooperation Council / The APEC Business Advisory Council.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2006), *World Tariff Profiles 2006*, Ginebra.
- Rajan, Ramkishan, S. (2005), “Financial integration in ASEAN and beyond: implications for regional monetary integration”, *Roadmap to an ASEAN Economic Community*, Denis Hew (ed.), Singapur, Instituto de Estudios sobre el Asia Sudoriental.
- Rana, Pradumna B. (2006), “Economic integration in East Asia: trends, prospects, and a possible roadmap”, *ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration*, N° 2, julio.
- Rosales, Osvaldo y Mikio Kuwayama (2007), “América Latina y China e India: hacia una nueva alianza de comercio e inversión”, *serie Comercio internacional*, N° 81 (LC/L.2656–P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.6.
- Schuschny, Andrés, José Durán Lima y Carlos J. de Miguel (2007), “Política comercial de Chile y los TLCs con Asia: evaluación de los efectos de los TLCs con Japón y China”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril, inédito.
- Tongzon, José L. (2005), “Role of AFTA in an ASEAN economic community”, *Roadmap to an ASEAN Economic Community*, Denis Hew (ed.), Singapur, Instituto de Estudios sobre el Asia Sudoriental.
- Yue, Chia Siow y Hadi Soesastro (2006), “ASEAN perspectives on promoting regional and global freer trade”, *An APEC trade agenda? The political economy of a Free Trade Area of the Asia Pacific*, The Pacific Economic Cooperation Council / The APEC Business Advisory Council.
- Zhai, Fan (2006), “Preferential trade agreements in Asia: alternative scenarios of “Hubs and spoke””, *ERD Working Paper*, N° 83, Banco Asiático de Desarrollo (ADB), octubre.

Capítulo VI

La innovación y el desarrollo exportador en las economías emergentes

Introducción

En el *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005–2006*, figura un estudio de la competitividad de los países latinoamericanos en el que se constataba que, a pesar del buen comportamiento exportador en los años precedentes, los países seguían perdiendo posiciones en los principales mercados. Además, el crecimiento de las exportaciones no redundaba en incrementos sustantivos del ingreso per cápita y la calidad de vida de la población. Se señalaba que una de las causas de ese fenómeno era la baja incorporación de valor y de conocimiento en las exportaciones, cuestión que está relacionada con la estrategia de desarrollo exportador y el lugar que en ella ocupa la innovación.

La relación entre el desarrollo exportador y la innovación no se suele analizar, sino que se tratan de forma independiente, debido posiblemente a que su origen teórico o en materia de políticas es diferente. Sin embargo, la revolución de la tecnología de la información y las comunicaciones ha provocado que cada vez se le dé más importancia a la creación de conocimiento y a su aplicación en el fortalecimiento de la inserción internacional de los países. En este mundo crecientemente globalizado, la habilidad para inventar, diseñar y producir nuevos productos y servicios es más vital para el futuro que en el pasado. Las industrias y los países que invierten de forma considerable en innovación pueden competir en mejores condiciones en la economía global, lo que genera un crecimiento mayor y, al parecer, también que este sea más equitativo que el promedio, dado el fuerte vínculo existente entre

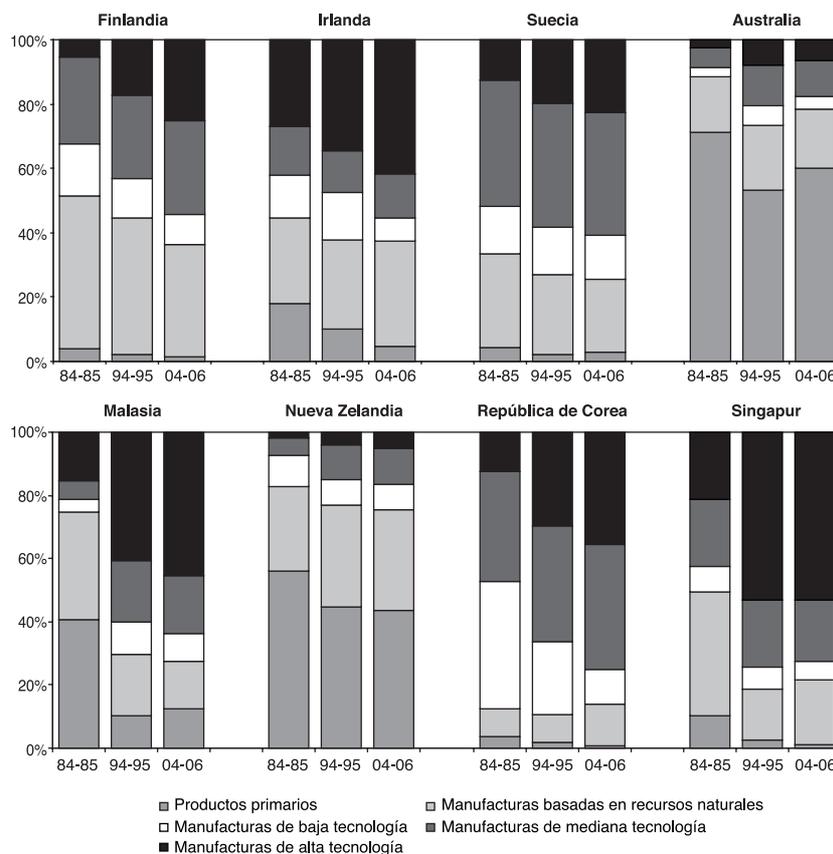
la innovación, el aumento de la productividad y la calidad de los recursos humanos.

Es por ello que en el presente informe se incluye el análisis del vínculo entre el desarrollo exportador y la innovación y su traducción en estrategias y en desarrollo institucional. Para ilustrarlo, se examinan las diferentes experiencias de un conjunto de países que se caracterizan por un distinto grado de avance en esa articulación: Australia, Finlandia, Irlanda, Malasia, Nueva Zelanda, la República de Corea, Singapur y Suecia. Algunos de esos países, como Finlandia, Irlanda, la República de Corea y Singapur, son líderes reconocidos en la fabricación y exportación de productos de alta tecnología (véase el gráfico VI.1). El interés reside en que, no hace tanto tiempo, la estructura productiva de esos países se basaba en ramas tradicionales o en recursos naturales, al igual

que en muchos países latinoamericanos, pero, a diferencia de estos, aquellos dieron un significativo viraje en pocos años. El crecimiento de esas economías, liderado en casi todos los casos por el sector exportador,

ha permitido elevar el ingreso per cápita a un nivel equivalente o superior al promedio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), con la excepción de Malasia (véase el cuadro VI.1).

Gráfico VI.1
EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA EXPORTADORA SEGÚN EL CONTENIDO TECNOLÓGICO
(PAÍSES SELECCIONADOS), 1984–1985, 1994–1995, 2004–2006



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

Cuadro VI.1
CRECIMIENTO DEL PIB PER CÁPITA Y DE LAS EXPORTACIONES EN LOS PAÍSES SELECCIONADOS, 1975–2005

Países	PIB per cápita a precios de 2000 Tasa de crecimiento anual (porcentajes)		PIB per cápita a precios constantes de 2000 (dólares) ^a	Exportaciones de bienes y servicios a precios constantes (porcentajes)		Exportaciones per cápita a precios constantes ^a
	1975–1990	1990–2005		1975–1990	1990–2005	
			2005			2005
Australia	1,6	2,3	23 039	5,6	5,2	4 326
Finlandia	2,6	1,7	25 713	5,2	7,4	17 132
Irlanda	3,3	5,4	29 991	8,8	11,7	34 496
Malasia	4,2	3,9	4 437	10,5	9,9	5 353
Nueva Zelanda	0,3	1,9	15 298	4,0	3,8	5 135
República de Corea	6,8	4,8	13 210	12,6	13,9	10 814
Singapur	5,7	3,9	25 845	9,2	10,5	69 926
Suecia	1,6	1,7	29 954	4,1	6,8	21 303

Fuente: Para los PIB per cápita, Banco Mundial, base de datos World Development Indicators [en línea] <http://devdata.worldbank.org/dataonline/>; para las exportaciones, Naciones Unidas, División de Estadísticas, base de datos National Accounts Main Aggregates [en línea] <http://unstats.un.org/unsd/snaama/selectionbasicFast.asp>.

^a En miles de dólares.

Irlanda, la República de Corea y Singapur experimentaron el crecimiento exportador más espectacular, con tasas en volumen que alcanzaron los dos dígitos en promedio en los últimos 15 años. Les sigue Malasia, que pasó de exportar principalmente recursos naturales a mediados de los años ochenta a que, a mediados de la década de 1990, el 60% del total de sus exportaciones fuesen manufacturas, con un 40% del total en productos de alta tecnología. Suecia, cuyo ingreso per cápita es el más alto del grupo, muestra una especialización más acusada en la exportación de manufacturas de tecnología media, aunque el crecimiento de la exportación de productos de alta tecnología en la última década es importante. Australia y Nueva Zelanda se han seguido especializando en la exportación de productos derivados de recursos naturales y han diversificado esas propias cadenas

de productos. Un aspecto interesante es su capacidad de incorporar valor en esos recursos, vinculando exportación e innovación.

El resto del capítulo está dividido en dos secciones. En la primera se realiza una reflexión sobre el concepto de innovación, las fases de ese proceso y sus indicadores. En la segunda se analiza la importancia de la innovación en las estrategias de inserción internacional y desarrollo exportador, cómo se traduce en el desarrollo institucional y la importancia de establecer programas y políticas eficaces. De todo ello se deriva la necesidad de coordinación entre los organismos involucrados, la complementariedad de los programas y las políticas y la colaboración entre el sector público y el privado. Se utilizan como ejemplo las experiencias de los países seleccionados, que no pertenecen a la región. Por último, se presentan las conclusiones.

A. La innovación en la economía global

En la actualidad, la innovación se concibe como un proceso social en el que participan diferentes actores y se dan distintos niveles de competencia, aunque el centro reside en la empresa. Esto es así porque la innovación no se restringe solamente a la creación de proyectos científicos, sino que se trata de agregar valor comercial a la explotación exitosa de nuevos conocimientos y desarrollos tecnológicos. La innovación puede hacer referencia al ámbito de la empresa, de la industria o del conjunto de la economía y, como tempranamente señaló Schumpeter, puede estar relacionada con la fabricación de nuevos productos, la prestación de servicios, el desarrollo de procesos o el dominio de nuevos mercados.¹ También puede expresarse en nuevos modelos de negocios, de comercialización, de logística o en nuevas fórmulas para conquistar mercados, procesos que son vitales para el desarrollo exportador. Esta concepción de innovación es mucho más amplia que la vinculada únicamente al desarrollo tecnológico y a la investigación

científica, ya que también tiene que ver con la gestión de los negocios y las múltiples posibilidades que ello genera.² No obstante, debe reconocerse que sin la investigación básica y aplicada, y sin el desarrollo tecnológico, la innovación perdería fuerza rápidamente.

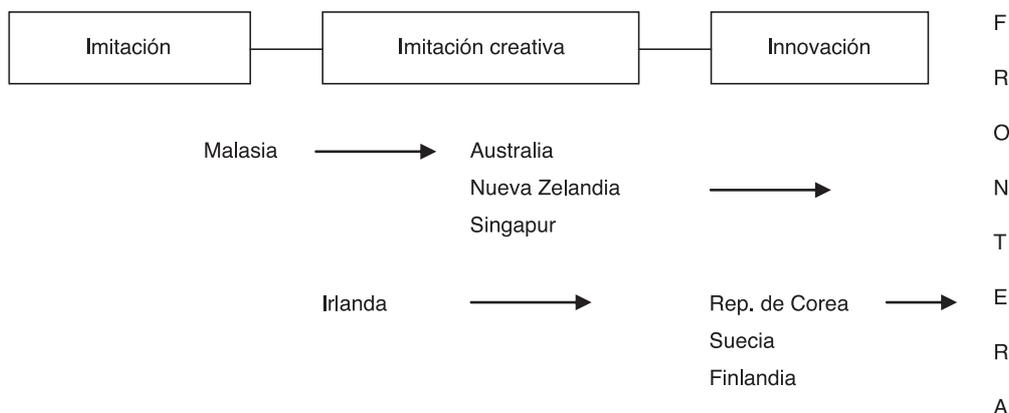
Con respecto a la evolución de la capacidad de innovación tecnológica, se pueden identificar distintas fases en el proceso y ubicar a los países con relación a ellas (véase el diagrama VI.1).

Una empresa puede adquirir tecnología, maquinaria o equipos en el exterior para desarrollar un nuevo producto en el país o penetrar en un nuevo mercado, así como incorporar un proceso ya probado. Si con ello se aumenta la competitividad y la rentabilidad del negocio o de la industria, se trata de una innovación. No obstante, las empresas que compiten sobre la base de esa forma de incorporar tecnología suelen estar en desventaja en el mercado global en comparación con las empresas capaces de desarrollar la tecnología por sí mismas.

¹ Véase Schumpeter (1934).

² Con relación a la incorporación de nuevos elementos a la definición tradicional de innovación, véase OCDE (1997) y (2005).

Diagrama VI.2
CLASIFICACIÓN DE LA EVOLUCIÓN DEL PROCESO DE INNOVACIÓN TECNOLÓGICA DE LOS PAÍSES SELECCIONADOS



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *OECD in Figures 2006–2007* y *Main Science and Technology Indicators*, París, 2006; e Innometrics, "European Innovation Scoreboard 2006. Comparative Analysis of Innovation Performance", 2006 [en línea] http://www.proinno-europe.eu/doc/EIS2006_final.pdf.

La etapa final de la evolución consiste en la innovación propiamente dicha. Para alcanzar esa etapa se debe considerar la investigación y el desarrollo como un proceso central no solo de la empresa sino también del país. Ello se debe a que la innovación no es un acto individual y requiere, además de la más amplia colaboración posible entre las empresas, una base de investigación lo suficientemente extensa para que confiera dinamismo al proceso. En ese sentido, la articulación de las empresas con centros de investigación y desarrollo, centros universitarios de excelencia dentro y fuera del país, así como el financiamiento de la ciencia básica, que suele estar a cargo del Estado, son fundamentales. Mientras más densas sean esas redes de conocimiento, mayor es el éxito potencial de la invención. La posterior fase de comercialización abarca diversas etapas, por lo que los gobiernos diseñan políticas e incentivos que dinamicen esta dimensión.

Estas etapas no son lineales y pueden coexistir en el interior de un país e incluso en el interior de una industria o empresa. Hay países que están claramente en la frontera tecnológica en uno o dos sectores y otros que lo están en la mayoría. Entre los países analizados, la República de Corea está en la frontera sobre todo en el área de la electrónica y, en particular, en la industria de los semiconductores. Finlandia y Suecia están en la frontera en sus principales sectores de exportación. Se considera a estos países líderes en materia de innovación a nivel mundial, aun comparados con los países de la Unión Europea, Estados Unidos y Japón. Ese liderazgo se expresa en ocupar los primeros

puestos de la clasificación en múltiples indicadores. Por ejemplo, con respecto a las capacidades de ciencia y tecnología, en la clasificación de la OCDE se los ubica como los primeros debido a la proporción del gasto en investigación y desarrollo en relación con el PIB, la parte de ese gasto financiada por las empresas y el número de patentes registradas en Estados Unidos, Japón y Europa por miles de habitantes (véase el cuadro VI.2).

La Unión Europea elabora una serie de indicadores para reflejar la capacidad de innovar en toda su complejidad y en sus diversas dimensiones. Mediante los denominados impulsores de innovación se miden las condiciones estructurales que permiten desarrollar el potencial innovador de un país; los indicadores de creación de conocimiento permiten evaluar la inversión en actividades de investigación y desarrollo; los indicadores de innovación e iniciativa empresarial se refieren a los esfuerzos desarrollados por las empresas para comercializar los nuevos productos, servicios o tecnologías; las aplicaciones hacen referencia al valor agregado de actividades ligadas a los sectores de mayor innovación, y los indicadores de propiedad intelectual permiten medir los resultados de patentar en Estados Unidos, Europa y Japón y de crear marcas y diseños nuevos a nivel mundial. Utilizando esos indicadores se pueden graficar los promedios de conjuntos de países, en este caso de la Unión Europea, que se encuentran en las fases de imitación, imitación creativa e innovación (véase el gráfico VI.2). De acuerdo a estas estadísticas, en lo que más se diferencian

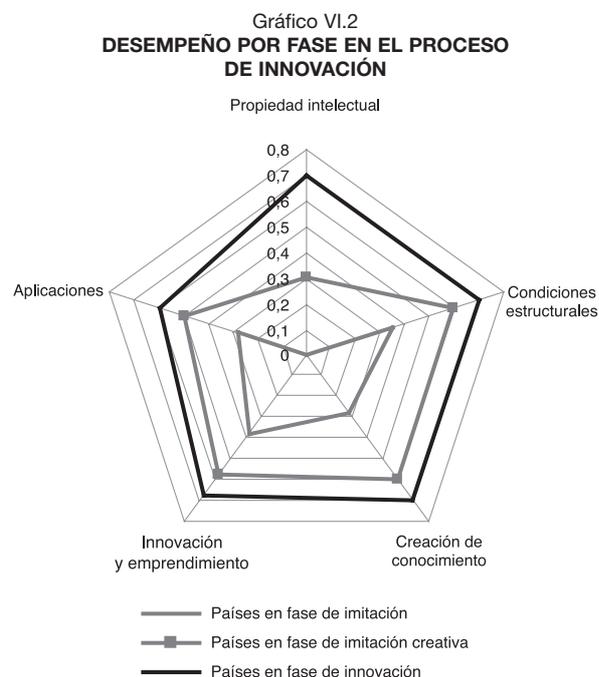
Cuadro VI.2
INDICADORES DE CIENCIA Y TECNOLOGÍA

Países	Gasto en investigación y desarrollo/PIB (porcentajes)	Porcentaje del gasto realizado por las empresas	Porcentaje del gasto realizado por industrias de alta tecnología	Patentes registradas en Estados Unidos, Europa y Japón por miles de habitantes
Australia	1,6	51,2	12,1	0,021
Finlandia	3,5	70,1	55,2	0,120
Irlanda	1,2	64,6	38,2	0,014
Corea (República de)	2,8	76,7	53,0	0,015
Nueva Zelanda	1,1	42,5	–	–
Suecia	4,0	74,1	51,4	0,089
Estados Unidos	2,7	70,1	40,3	–
OCDE	2,3	67,9	–	–

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *OECD in Figures 2006–2007*, París, 2006; y *Main Science and Technology Indicators*, París, diciembre de 2006.

los países que tienen capacidad de innovación alta respecto de los países que cuentan con imitación creativa es en la magnitud de innovaciones que se patentan y comercializan. Los países que están en la fase de imitación presentan insuficiencias en todos los indicadores.

Este conjunto de indicadores permite también generar un indicador resumido que presenta cifras para casi todos los países de este estudio. Sobre la base de ese indicador, Finlandia y Suecia vuelven a liderar el proceso a nivel mundial, junto con Suiza, Japón, Singapur, Israel y Estados Unidos (véase el gráfico VI.3).



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Innometrics, "European Innovation Scoreboard 2006. Comparative Analysis of Innovation Performance", 2006 [en línea] http://www.proinno-europe.eu/doc/EIS2006_final.pdf.



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Innometrics, "European Innovation Scoreboard 2006. Comparative Analysis of Innovation Performance", 2006 [en línea] http://www.proinno-europe.eu/doc/EIS2006_final.pdf.

^a Las barras oscuras representan las cifras de los países seleccionados para el presente estudio.

B. La innovación y el desarrollo exportador

En los países seleccionados se tiende a concebir la innovación como parte de la estrategia de diversificación y desarrollo exportador. Ello se debe a que tanto los países que están en la frontera tecnológica como los que están por alcanzarla se ven amenazados por la competencia, agudizada principalmente por la revolución de la tecnología de la información y las comunicaciones, la liberalización del comercio y la reducción del costo del transporte.

La liberalización del comercio permitió que países que producen a muy bajo costo y que históricamente habían estado marginados del comercio mundial se incorporaran al mercado mundial. Las empresas que quieren seguir compitiendo en los mercados donde esos nuevos países se posicionan se ven obligadas a ascender en la cadena de valor y a pasar de competir sobre la base de un bajo costo a competir sobre la base de nuevos productos y de la calidad, en lo que la innovación es fundamental.

Por otra parte, la tecnología y el conocimiento científico están cambiando el mundo con una rapidez sin precedentes. La tecnología de la información y las comunicaciones, la nanotecnología, la biotecnología, e incluso los nuevos combustibles, están generando nuevas olas de innovaciones y creando otras oportunidades de negocios para obtener ventajas competitivas. Los países que llegan primero en esa carrera son los que suelen estar en la frontera, pero nada les está asegurado, porque en el mundo actual,

dada la rapidez con que se transmite el conocimiento, pueden rápidamente ser desplazados.

Las comunicaciones también inciden en los consumidores. El conocimiento en tiempo real de lo que pasa en el resto del mundo influye rápidamente en los gustos; surgen nuevas modas, ideas y productos que se difunden casi instantáneamente. Estar permanentemente alerta a la demanda de los consumidores y a las brechas que se abren en los mercados y ser capaces de satisfacer la demanda con nuevos y mejores productos requiere dominar el proceso de innovación y estar al tanto de los cambios en la oferta y la demanda internacionales.

En los últimos años, esos factores condicionantes han pesado notablemente en las estrategias de inserción internacional de los países, lo que ha generado flexibilidad ante objetivos cambiantes y que la innovación pase a estar en el centro de la redefinición de las estrategias. Esto ha llevado a los gobiernos a diseñar políticas de competitividad, desarrollo exportador e innovación que se articulan entre sí, a fin de poder prestar un apoyo gubernamental integral. En algunos casos, esas estrategias han sido lideradas por los principales actores y apoyadas por los gobiernos mediante políticas, instrumentos y financiamiento. Este fenómeno ha ocurrido en el ámbito nacional y también a nivel regional o sectorial, como en el ejemplo que se presenta en el recuadro VI.1.

Recuadro VI.1

AUSTRALIA: ESTRATEGIA NACIONAL PARA LA INDUSTRIA ALIMENTARIA

El Comité asesor de la industria nacional de alimentos, en asociación con el Gobierno de Australia, impulsó en el período 2002–2007 una primera etapa de la Estrategia nacional de la industria de alimentos (Australia, Departamento de Agricultura, Pesca y Silvicultura, 2002). Se basó en una agenda de acción de 23 puntos y su objetivo era mejorar el desempeño de la industria australiana en el mercado global, transformándola en un jugador significativo. Para ello era necesario aumentar las oportunidades de exportación y la rentabilidad de las empresas,

sobre la base de elevar la inversión en innovación, mejorar las prácticas a lo largo de toda la cadena de valor, la eficiencia, la competitividad y el desarrollo de las capacidades de los trabajadores, así como impulsar prácticas limpias y seguras de los alimentos y ambientalmente sostenibles. Los programas se desarrollaron en torno a cuatro temas:

i) Innovación: elevar el nivel científico y tecnológico, así como la educación y la capacitación, con el objetivo de

convertir a Australia en un centro reconocido en materia de innovación, procesos y desarrollos de sistemas de alimentos. Se trata de anticipar las necesidades de los consumidores y atraer las inversiones.

ii) Desarrollo del mercado: elaborar una estrategia de entrada en el mercado internacional de alimentos, sobre la base de aumentar las exportaciones y optimizar la rentabilidad, las inversiones y el empleo.

(continúa)

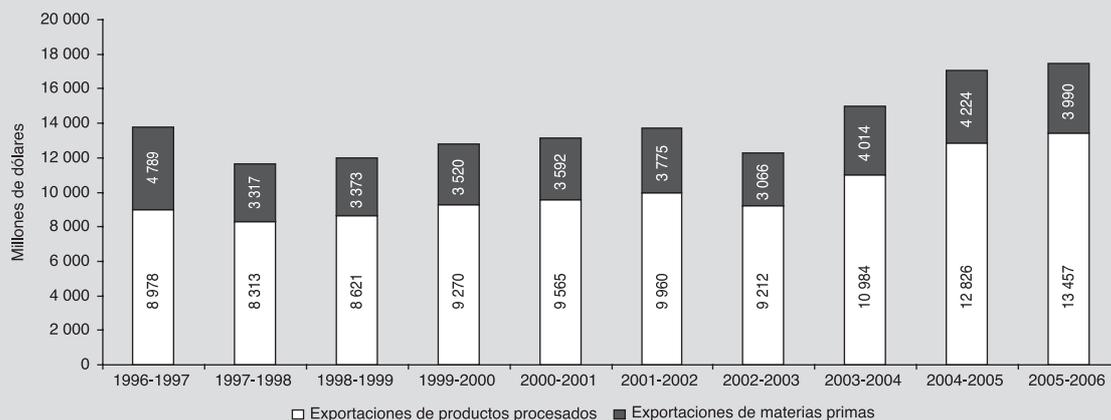
Recuadro VI.1 (conclusión)

iii) Ambiente empresarial: construir un entorno global competitivo para los negocios que permita aumentar la

inversión en la industria de alimentos.
iv) Ambiente sostenible: asegurar la disponibilidad a largo plazo y el mane-

jo responsable del medio ambiente, la energía y los desperdicios, a fin de apoyar el crecimiento de la industria.

AUSTRALIA: EXPORTACIÓN DE ALIMENTOS Y BEBIDAS, MATERIAS PRIMAS Y PRODUCTOS PROCESADOS, 1996-2006
(En millones de dólares)



Fuente: South Australian Food Industry ScoreCard team, *National Food Industry Scorecard 1996-97 to 2005-06*, Adelaide.

En 2006, las exportaciones de materias primas y alimentos procesados representaron el 11,4% del total de las exportaciones de Australia, aproximadamente un 70% del cual correspondía a productos procesados. El crecimiento sostenido de las exportaciones se debió, en parte, al alto precio de las materias primas. En la industria de alimentos, en la actualidad, la innovación es la clave de la rentabilidad y la competitividad. Las oportunidades reales en el mercado global provendrán de agregar valor a lo largo de toda la cadena del producto. Es por eso que se impulsa el procesamiento y la producción de alimentos mediante la innovación; se trata de pasar de la diversificación de las materias primas al valor agregado en el sector. Con ese fin, se han incluido en la estrategia nacional programas y proyectos que reducen el riesgo de la innovación, entre los que figuran los siguientes:

i) programas de subsidios a la innovación en alimentos para aquellos proyectos que prevén resultados comerciales de la investigación y desarrollo en productos, procesos o tecnologías;

ii) la creación de centros de excelencia para proveer la base de la práctica e investigación científica, creando un entorno que beneficiará al sector;

iii) un programa de especialistas en gestión en materia de ciencia y tecnología de alimentos;

iv) el aumento del nivel de la fuerza de trabajo y su cualificación mediante la formación profesional y la capacitación.

Una consultora externa evaluó en 2005 la implementación de esta estrategia y el avance de los programas (Ridge Partners Consultants and Advisers, 2005). En la evaluación se señalaban las siguientes cuestiones:

i) los programas respondieron a las necesidades del sector;

ii) los subsidios del gobierno fueron fundamentales a la hora de decidir la implementación de los proyectos;

iii) efectivamente, los programas permitieron obtener beneficios en la comercialización, el mejoramiento de la capacidad de las empresas y el fortalecimiento de las redes;

iv) la participación de las pymes fue limitada, y

v) la administración de los programas fue eficiente y efectiva.

Al finalizar el período se efectuaron consultas en todo el país y se concluyó en la necesidad de elaborar una estrategia nacional. Además, fortalecer la colaboración entre el sector público y el privado aparecía como una necesidad más acusada que en el momento de gestación de la iniciativa. El objetivo actual es crear ventajas competitivas internacionales para la industria mediante la innovación a lo largo de toda la cadena de valor, resolver problemas transversales comunes a los sectores que la componen y aumentar la rentabilidad de la inversión. Se propone promover la cultura de la innovación en todo el sector, cuestión que se ve facilitada por los buenos resultados de los programas implementados en el quinquenio anterior. Por último, se ha destacado el establecimiento de una estrecha coordinación y colaboración entre el sector y las múltiples entidades gubernamentales, a nivel federal y estatal, lo que se considera otro importante éxito de la estrategia.

1. La innovación ante los desafíos del futuro

La visión de futuro respecto a cómo mejorar el posicionamiento en el mercado internacional y la necesidad de adaptarse a condiciones cambiantes conduce a algunos países, que anteriormente se desenvolvían satisfactoriamente, a replantear sus estrategias y el lugar que ocupan los distintos factores de competitividad y crecimiento. En la mayoría de los países analizados se considera que la innovación es un elemento clave para el éxito en el futuro. Sin embargo, no se trata simplemente de aumentar el gasto en investigación y desarrollo manteniendo el diseño actual de las políticas, sino que estas deberán redefinirse de forma que estén en consonancia con los requerimientos de la nueva estrategia. Entre las definiciones más importantes figuran los sectores o actividades a los que se dará prioridad.

Se puede tomar como ejemplo a Irlanda, que en los años noventa contaba con un crecimiento exponencial de las exportaciones en sectores de alta tecnología, pero que actualmente tiene que competir con los bajos costos salariales de China o algunos países de Europa

oriental en la fabricación de computadoras y otros equipos electrónicos. El gobierno y los empresarios valoraron esos nuevos desafíos, lo que dio origen, en 2004, a la creación de un grupo especial de diagnóstico de la situación y de análisis prospectivo, el Enterprise Strategy Group, cuyo informe y recomendaciones fueron tenidos en cuenta en los diseños de los programas y las políticas posteriores del gobierno (Enterprise Strategy Group, 2004 y Martin, 2006). Las recomendaciones se centraban en la necesidad de aumentar la capacidad de aplicar la tecnología para producir bienes y servicios de mayor valor en el país, es decir, subir el máximo posible en la cadena de valor y evolucionar hacia la economía del conocimiento (véase el recuadro VI.2). Esas recomendaciones llevaron al gobierno a focalizar sus políticas en la inteligencia de mercado, la innovación y la profundización del desarrollo de redes de empresas, lo que a su vez varió la definición y las prioridades de las agencias de desarrollo.

Recuadro VI.2

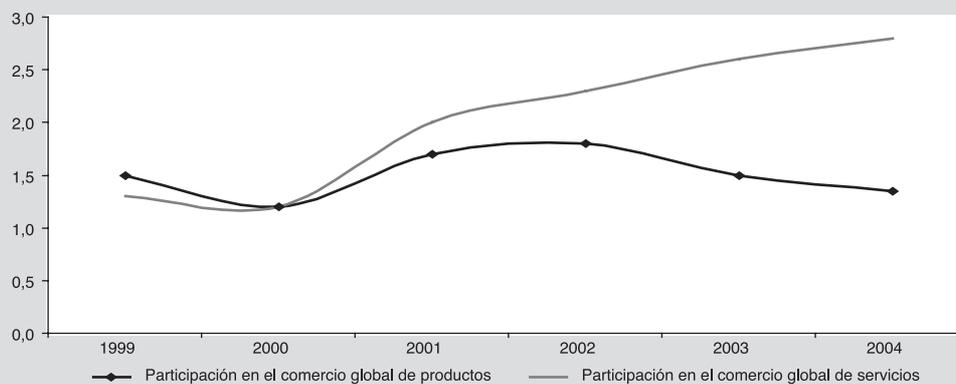
IRLANDA: UNA ESTRATEGIA INTEGRAL PARA LA INTERNACIONALIZACIÓN

La estrategia de diversificación exportadora de Irlanda se basó en la atracción de la inversión extranjera directa, lo que obtuvo un éxito asombroso, ya que en un país de cerca de cuatro millones de habitantes se instalaron más de 1.000 empresas transnacionales. La agencia de desarrollo industrial IDA Ireland fue la

responsable de implementar los programas y las políticas para atraer esa inversión. No obstante, las condiciones del comercio internacional son cambiantes y afectan a estas plataformas, por lo que el gobierno y los principales actores desarrollan nuevas estrategias para prever la evolución futura del comercio de su

país. Irlanda está perdiendo mercado en las ventas de manufacturas a nivel global, a la vez que posee una gran potencialidad en servicios de alto valor agregado. Esa pérdida de participación se relaciona con el traslado de algunas empresas transnacionales productoras de equipos de alta tecnología a Asia.

IRLANDA: PARTICIPACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS EN EL MERCADO MUNDIAL



Fuente: Enterprise Ireland [en línea] <http://www.enterprise-ireland.com/>.

(continúa)

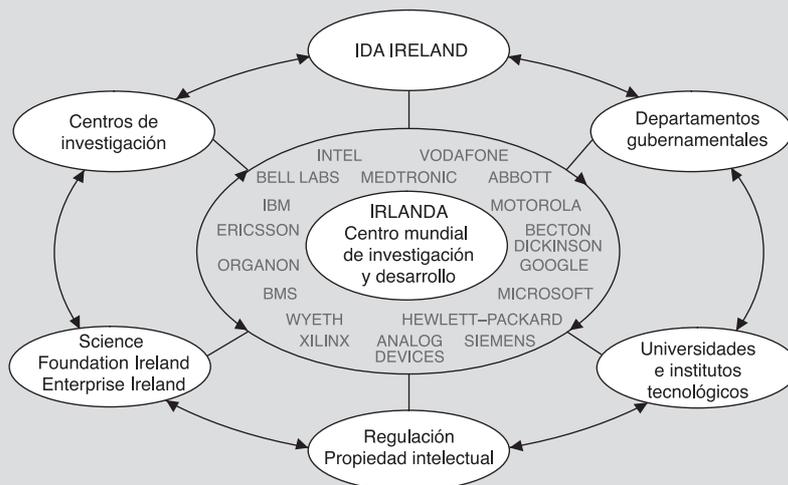
Recuadro VI.2 (continuación)

Para hacer frente a esa situación, las empresas han orientado los recursos hacia la parte más elevada de la cadena de valor en lo que atañe a los servicios y hacia la producción

de bienes de alta tecnología, ligados a la electrónica, las ciencias de la vida, los alimentos del futuro y la industria farmacéutica. Esta orientación, que permite pagar altos salarios y al

mismo tiempo obtener una mayor rentabilidad, obliga a las empresas a un acusado desarrollo en innovación.

ENTIDADES DE PROMOCIÓN DE LA INNOVACIÓN



Fuente: Organismo de Desarrollo Industrial (IDA Ireland) [en línea] <http://www.idaireland.com/>.

Para facilitar esa reorientación, el gobierno irlandés ha planificado cuidadosamente una estrategia integral con respecto a la ciencia, la tecnología y la innovación (Irlanda, Departamento de la Empresa, el Comercio y el Empleo, 2006), mediante la que se coordinan las actividades de todos los organismos públicos afectados.

Las empresas transnacionales perciben incentivos tributarios para realizar actividades de investigación y desarrollo por medio de IDA Ireland, pero además se benefician de programas ejecutados por otras instancias, como Science Foundation Ireland, que estimula la investigación científica en temáticas clave para la economía mediante la articulación de empresas, universidades y centros de excelencia. Por otra parte, en la estrategia se adquiere el compromiso

de duplicar el número de graduados en doctorados y de atraer nuevas generaciones a la educación, asegurando la infraestructura necesaria.

Al mismo tiempo, las empresas nacionales no se pueden quedar atrás, por lo que el gobierno ha elaborado una estrategia para su internacionalización. Según esa nueva estrategia, el futuro de Irlanda depende de la investigación, la comercialización y la producción y ventas de productos y servicios con alto valor agregado, orientados al mercado mundial. De acuerdo con el organismo de desarrollo para la empresa, Enterprise Ireland, para obtener éxito en un contexto tan competitivo hace falta un nuevo modelo de negocios, donde el conocimiento de los mercados y la innovación determinarán cada vez más el comercio exterior. Pero el

gobierno no espera que esa reorientación de la actividad económica la haga el mercado, por lo que propone un conjunto de políticas. Los programas y las políticas apuntan a elevar la productividad y la competitividad de las empresas, impulsar la comercialización en el mercado mundial de productos y servicios, mejorar la gestión, proveer financiamiento e impulsar la innovación.

En el ámbito de las exportaciones, el apoyo del gobierno permite soluciones flexibles a las necesidades de las empresas. Enterprise Ireland se asocia tanto con empresas ya establecidas como con nuevas empresas, ayudando a identificar nuevas oportunidades y a desarrollar el conocimiento y la comprensión de los mercados y la capacidad de comercialización.

(continúa)

Recuadro VI.2 (conclusión)

POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE ENTERPRISE IRELAND



Fuente: Enterprise Ireland [en línea] <http://www.enterprise-ireland.com/>.

Esta actividad de promoción obliga a Enterprise Ireland a desarrollar y mantener contactos de mercado, realizar investigaciones y recopilar información para los clientes mediante su red de oficinas en Irlanda y en el mundo. Dispone de seis áreas de actuación: el mejoramiento de la

productividad de la empresa, adecuada a su medida; la investigación y desarrollo en el interior de la empresa; la investigación y desarrollo en colaboración con otras empresas; la investigación en comercialización; la colaboración en investigación y desarrollo a nivel internacional, y la

adquisición de tecnología. También se busca la focalización de las empresas hacia las potenciales investigaciones y desarrollos tecnológicos, promover las incubadoras de empresas, desarrollar patentes y licencias y promover la asociación.

En un contexto muy diferente, el ejemplo de la República de Corea también es ilustrativo. Sobre la base de considerar que la ciencia, la tecnología y la innovación son elementos decisivos en la estrategia de promoción de la competitividad nacional, el gobierno coreano ha ido reestructurando desde 2004 su sistema nacional de innovación, pasando de una orientación centrada en ponerse a la par basándose en la imitación hacia otra dirigida desde la innovación. Se persigue el establecimiento de ciclos sistemáticos de creación y difusión de productos provenientes de la investigación y el desarrollo, que promuevan el crecimiento, la creación de nuevos empleos y la mejora de la calidad de vida. Esto ha llevado al gobierno a abordar un conjunto de reorientaciones en materia de políticas que giran en torno a las siguientes cuestiones:

- i) mejorar la capacidad creativa de los agentes y promover una mayor articulación entre los institutos de investigación tecnológica gubernamentales, las empresas y las universidades. Se prevé reforzar la

- ciencia básica y el apoyo al ámbito académico, cuyo desarrollo se había debilitado anteriormente. Reorientar los recursos de investigación y desarrollo hacia las demandas socioeconómicas y salvar la brecha entre la oferta y la demanda de tecnología, ampliando la infraestructura necesaria;
- ii) impulsar la creación y la industrialización de innovaciones en todas las fases;
- iii) promover el conocimiento compartido, un ambiente de colaboración y elevar la eficiencia del sistema nacional de innovación.

En consecuencia, el gobierno impulsa la formación de un gran número de profesionales científicos, fortalece la capacidad de innovación de las pymes y promueve la comercialización de los productos de la innovación tecnológica. A fin de hacer efectiva y eficiente esta política de ciencia y tecnología, el gobierno creó un nuevo sistema administrativo para financiar, coordinar y evaluar los programas y los instrumentos existentes (Kee Yol Yu, 2005 y Deok

Soon Yim, 2006). En la actualidad, el Instituto Coreano de Tecnología Industrial (KITECH) apoya particularmente a las pymes en la planificación y la gestión de la innovación, la información y evaluación de la tecnología, la formación de los ingenieros y la realización de consultorías en el desarrollo de la innovación. Todo ello forma parte de las actividades de desarrollo y transferencia tecnológica a la manufactura. Cuenta para ello con 12 centros de desarrollo tecnológico en todo el país que abarcan los principales sectores industriales. Con respecto a las áreas temáticas, sus focos son los siguientes: sistemas de manufacturas de futura generación, innovación en procesos y productos y materiales avanzados. El instituto cuenta con un presupuesto de 187 millones de dólares y 921 profesionales. Este respaldo tecnológico se complementa con el apoyo de la agencia gubernamental a cargo del desarrollo de la pequeña y mediana empresa, la Small and Medium Business Administration (SMBA, s/f), que desarrolla un conjunto de programas para incentivar la capacidad de innovación y la iniciativa empresarial, orientados a revitalizar la creación de nuevas empresas, que proveen un servicio financiero efectivo que permite mejorar la capacidad de los recursos humanos y prestar servicios a la micro empresas, entre otras cuestiones.

Pocos países se encuentran en mejor situación que Suecia para aprovechar el proceso de internacionalización y la emergencia de la economía del conocimiento. Sin embargo, esto no ha impedido que se mire hacia el futuro y se analicen las transformaciones necesarias para que el país siga creciendo y elevando el nivel de vida de la población. El Ministerio de Empleo, Industria y Comunicaciones y el Ministerio de Educación de ese país, luego de convocar a los diversos actores del mundo de los negocios, los sindicatos y representantes de los centros de investigación y las universidades, realizaron este análisis del que surgió la estrategia *The Innovative Sweden*, que tiene cuatro focos: el fortalecimiento de la base del conocimiento para la innovación; el

impulso a la innovación en el comercio y la industria; la inversión pública en innovación, y el fortalecimiento de la capacidad de innovación de las personas. En cuanto al foco relacionado con la innovación en el comercio y la industria, el gobierno reconoce que la competencia creciente ejerce cada vez más presión en el mundo de los negocios y que, para sobrevivir en ese contexto, no basta con la competitividad de la gran empresa (Parker, 1999); también depende de las pymes y su articulación con los sistemas integrados de producción. Si las pymes suecas no logran ser competitivas, las grandes empresas transnacionales trasladarán sus operaciones fuera del país y evitar esta situación constituye un desafío cuyo resultado repercutirá en el mantenimiento del empleo y en el desarrollo de las regiones. Esas empresas deben competir en materia de calidad y conocimiento con respecto a productos de alta tecnología con las plataformas tecnológicas de países con bajos costos. Con ese fin, las políticas se orientan a las siguientes cuestiones:

- estrechar la cooperación entre redes de empresas, universidades e institutos de investigación;
- facilitar el apoyo para desarrollar y diseñar productos;
- desarrollar tecnología de productos y nuevos sistemas productivos;
- incentivar a las pymes a invertir en investigación y desarrollo, proveyendo capital semilla y otro tipo de financiamiento hasta que el capital de riesgo reconozca que los proyectos son viables, y
- promover la capacidad de las pymes para operar a escala internacional.

Estos ejemplos muestran cómo los Gobiernos de Irlanda, la República de Corea y Suecia intentan convertir la investigación científica y tecnológica y la capacidad educacional en una fortaleza industrial y exportadora en áreas de alta tecnología, por lo que revisan las estrategias de desarrollo y los sistemas nacionales de innovación que las sustentan a fin de poder enfrentar los nuevos desafíos.

2. El desarrollo de las instituciones

Un factor importante para el éxito de las políticas es el desarrollo de las instituciones, que se caracteriza por diversos aspectos. En este análisis nos concentraremos

en los elementos que han sido particularmente importantes para el éxito de las políticas en materia de desarrollo exportador e innovación: i) la coordinación

entre las entidades u organismos que las ejecutan; ii) la complementación de los programas y su focalización hacia sectores específicos, y iii) la cooperación entre el sector público, las empresas y el ámbito académico.

a) La coordinación entre los organismos

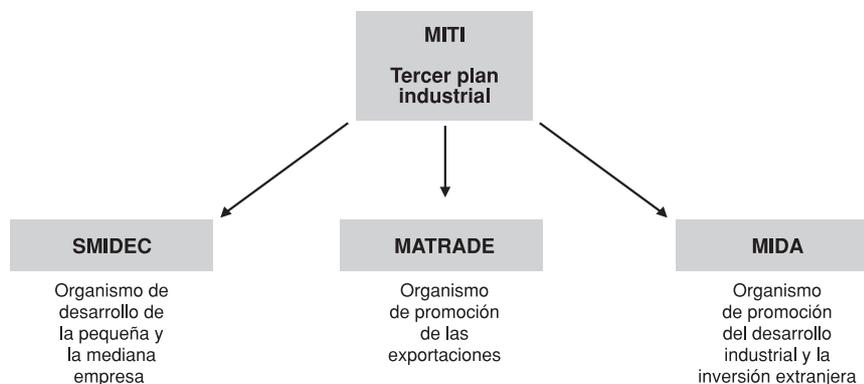
Con independencia de los distintos acuerdos institucionales que tienen los países, algunos más complejos que otros, la coordinación entre los organismos puede estar bien o mal implementada. Obviamente, esto depende de la voluntad, al más alto nivel de gobierno, de vincular la estrategia de carácter global con las estrategias sectoriales o regionales y las políticas que de ellas se desprenden. En el caso del desarrollo exportador, el desarrollo industrial y la innovación, la coordinación requiere el diálogo de los ministerios y los organismos de cada sector. Es interesante analizar la forma en que países avanzados en esas prácticas desarrollan una institucionalidad que asegura la eficacia de las políticas.

Un primer ejemplo es Malasia, país que dio un salto gigantesco en su inserción internacional, incrementando de forma notable sus exportaciones de manufacturas mediante una estrategia de industrialización basada en una activa atracción de la inversión extranjera directa. No obstante, en la actualidad enfrenta nuevos desafíos relacionados con su competitividad, que son, entre otros, los siguientes: la competencia creciente de China en el mercado internacional y nacional; una intensa competencia en la atracción de inversión extranjera

directa; una importante brecha entre la demanda y la oferta de recursos cualificados; una fuerza de trabajo poco capacitada en materia de tecnología de la información, y la necesidad de desarrollar conocimientos y experiencia con respecto al diseño y las marcas de los productos manufacturados.

A la luz de esos desafíos, el Ministerio de Industria y Comercio Internacional (Ministerio de Industria y Comercio Internacional, s/f) coordina un conjunto de políticas ejecutadas por tres entidades: la encargada del desarrollo exportador, Malaysia External Trade Development Corporation (MATRADE); la encargada de los programas de desarrollo industrial, Malaysian Industrial Development Authority (MIDA), que también promueve la atracción de la inversión extranjera, y la corporación para las pymes, Small and Medium Industries Development Corporation (SMIDEC). Cada una de ellas parte de programas específicos, orientados por los objetivos y metas definidos por el ministerio y regidos por el noveno plan de desarrollo de la nación y el tercer plan industrial, que cuentan con el financiamiento requerido para su implementación. El ministerio, mediante reuniones periódicas en las que participan funcionarios de las tres entidades, es el encargado de la coordinación. Por otra parte, se suelen realizar reuniones de debate de nuevas iniciativas con los actores involucrados. Esta práctica es coherente con la definición de los planes y la formulación de estrategias que guían el desarrollo de Malasia. El ministerio coordina asimismo sus políticas con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2006).

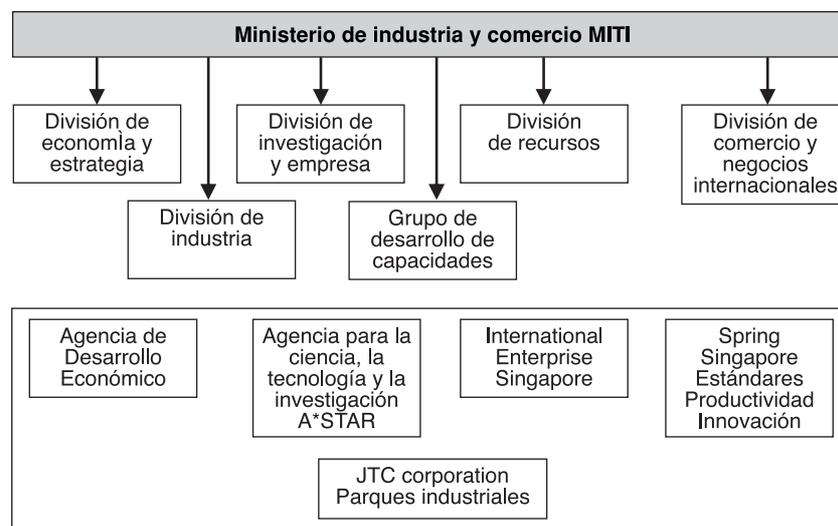
Diagrama VI.3
MALASIA: EL MINISTERIO DE INDUSTRIA Y SUS ORGANISMOS DE DESARROLLO



Estos desafíos no difieren de los que enfrenta un país como Singapur, aunque su grado de desarrollo es mayor. En el decenio de 1990, la estrategia de desarrollo económico se enfocó hacia el sector manufacturero y el de servicios. En el plan económico estratégico, presentado en 1991, se hizo hincapié en la educación y los recursos humanos, a fin de aumentar la competitividad. En el programa operacional se enfatizó asimismo el desarrollo del sector de los servicios, incentivando a las compañías a usar Singapur como plataforma regional o como centro de distribución de la casa matriz. Las inversiones en el sector de servicios se centran en el cine, los productos multimedia, las publicaciones, el arte y el entretenimiento, los textiles, la moda y el diseño en diferentes sectores. Mediante la estrategia de globalización se intenta transformar una economía impulsada por la producción en una economía impulsada por la innovación. El Ministerio de Industria y Comercio (véase el diagrama VI.4) es el encargado de las estrategias en torno a la inserción internacional, la competitividad, la iniciativa empresarial y el desarrollo de los dos pilares sectoriales de Singapur: la manufactura de alta tecnología y los servicios globales. Para ello cuenta con seis divisiones, que estructuran sus políticas en torno al desarrollo industrial y empresarial, el comercio internacional y la innovación. Todas las divisiones trabajan estrechamente con los organismos, que son entidades autónomas que ejecutan los programas.

Irlanda es un tercer ejemplo ilustrativo. En ese país, el Ministerio de Empresa, Comercio y Empleo es el responsable de las políticas que tienen que ver con la competitividad, el desarrollo exportador y la innovación. Dispone de un organismo de coordinación y asesoría del ministerio, denominado Forfás, que está a cargo de las áreas de empresa, comercio, ciencia, tecnología e innovación. Es decir, Forfás es un organismo multidisciplinario que se encarga de coordinar, realizar estudios y proponer políticas para cada una de esas áreas y, al mismo tiempo, asesora al ministerio con una visión de conjunto. Para poder desarrollar esa labor, participa en los directorios de los organismos que ejecutan las políticas: IDA Ireland, entidad gubernamental de desarrollo industrial, que está a cargo de la atracción de la inversión extranjera; Enterprise Ireland, responsable del desarrollo de la industria nacional, y Science Foundation Ireland, organismo promotor de la investigación científica y tecnológica en las áreas de biotecnología y tecnología de la información y las comunicaciones (Forfás, s/f). Forfás, a su vez, ha formado parte, y lo sigue haciendo en algunos casos, de la secretaría de otros organismos del Estado y de grupos formados ad hoc a solicitud del Primer Ministro. Al no ser una entidad ejecutora, no participa en el análisis y actuación coyuntural, lo que le permite tener una visión a largo plazo que es muy valorada en el momento de debatir los temas estratégicos.

Diagrama VI.4
SINGAPUR: ESTRUCTURA DEL MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO Y LOS ORGANISMOS QUE APOYAN LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO



Por ejemplo, cuando el gobierno se preocupó por la formación de los recursos humanos en el desarrollo futuro de Irlanda, que se basará en la economía del conocimiento, Forfás trabajó con un grupo especial de expertos, con el Ministerio de Educación y con otros organismos afectados, para elaborar una visión acerca de los sistemas de educación y capacitación adecuados para formar a los recursos humanos de la economía del futuro, contribuyendo a establecer una estrategia nacional de calificación (Forfás, 2007) e identificar las necesidades futuras. Se hizo un especial hincapié en la tecnología de la información y las comunicaciones, los equipos médicos y los servicios de comercialización internacional, que son las áreas productivas y de servicios por las que el país apuesta en su inserción en el comercio mundial. Lo que muestra este ejemplo es que un país como Irlanda puede, en primer lugar, tener una visión de futuro, en segundo lugar, poner a los diversos ministerios y organismos a trabajar en la misma dirección y, en tercer lugar, crear una institucionalidad que asegure que se va en la dirección acordada, lo que permite que las políticas se potencien y se incremente su eficacia.

b) La complementación de los programas, la evaluación y la orientación hacia sectores específicos

La coordinación eficaz de los ministerios y organismos gubernamentales es una labor imprescindible para la efectividad de los programas y las políticas. Cuando existe una estrategia que fija metas, plazos y prioridades y, además, se evalúa su desempeño, esa tarea se facilita. En general, en los países estudiados se observa una gran variedad y complementariedad de programas y políticas, aunque en algunos casos se pueden dar superposiciones o duplicaciones. La forma de evitarlas es mediante el diálogo permanente de los organismos afectados. Ese diálogo se asegura cuando en la institucionalidad vigente existen instancias para ello, como los comités de ministros, que orientan y coordinan las decisiones y las políticas de las diferentes entidades, la participación de directores que ocupan puestos decisivos en los órganos de dirección de las otras organismos o la existencia de un organismo especializado en la coordinación de las políticas, entre otras. Ese tipo de mecanismos se observa en todos los países estudiados.

Se reconoce, por ejemplo, que una de las fortalezas de Singapur ha sido la integración efectiva de sus políticas y su ejecución mediante múltiples instituciones (véase el recuadro VI.3). Un sistema político y administrativo que descansa en un grupo relativamente pequeño de personas decisivas facilitó la integración. En la actualidad, el país está exportando algunas de estas experiencias a otros países: China, India, Viet Nam y países de Oriente Medio están trabajando con los organismos de desarrollo de Singapur en la creación de parques industriales, la operación de aeropuertos, la construcción de plantas de tratamiento de agua y la capacitación de funcionarios públicos y profesores.

En el conjunto de países estudiados existen asimismo prioridades que orientan las principales políticas y los objetivos de cada organismo. Por ejemplo, en Malasia, uno de los objetivos del tercer plan industrial es lograr una mayor articulación de las pymes con las cadenas de producción lideradas por las empresas transnacionales, o bien su internacionalización. El organismo encargado del desarrollo de programas para avanzar en el logro de esos objetivos es SMIDEC (SMIDEC, 2006) y los programas en ejecución son seis: el programa de articulación industrial, el programa de formación del proveedor global, el programa de generación de capacidades y cualificación, el programa de asesoría a la pequeña y mediana empresa, el desarrollo de infraestructura tecnológica y el programa de desarrollo de la empresa. Estos abarcan un conjunto de aspectos de las empresas que es necesario mejorar para que se transformen en exportadoras o en proveedoras de una empresa transnacional.

Además, en el ámbito de la innovación, una empresa gubernamental dependiente del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Educación, el Strategic Business Intelligence Centre (SIRIM, 2005), apoya a la industria nacional mediante programas tecnológicos multidisciplinarios. Sus programas de investigación y desarrollo están enfocados hacia las nuevas tecnologías y tienen como objetivo llevar a las empresas hacia la frontera, transformándolas en protagonistas mundiales. Los programas proveen especialmente servicios para las pymes, entre los que figuran la planificación estratégica, la inteligencia de negocios, el desarrollo tecnológico y la calidad. Este conjunto de acciones complementa las desarrolladas por SMIDEC otorgando una asistencia integral.⁴

⁴ No todos los países escogen sectores o actores como objeto central de sus estrategias. Cuando la economía se ha especializado y los principales sectores productivos están en la frontera, el centro para avanzar en la economía del conocimiento pasa a ser la innovación, pero en todos los ámbitos. Este es el caso de la opción de Finlandia, con su política de innovación horizontal, que se implementa mediante la estrecha cooperación entre el gobierno, las empresas y el ámbito académico. La cooperación es el eje de la implementación de las políticas. Uno de los principales instrumentos para la consolidación de las conexiones horizontales es la densificación de las redes, a fin de crear todo tipo de sinergias entre los actores. Véase The Science and Technology Council of Finland (2006).

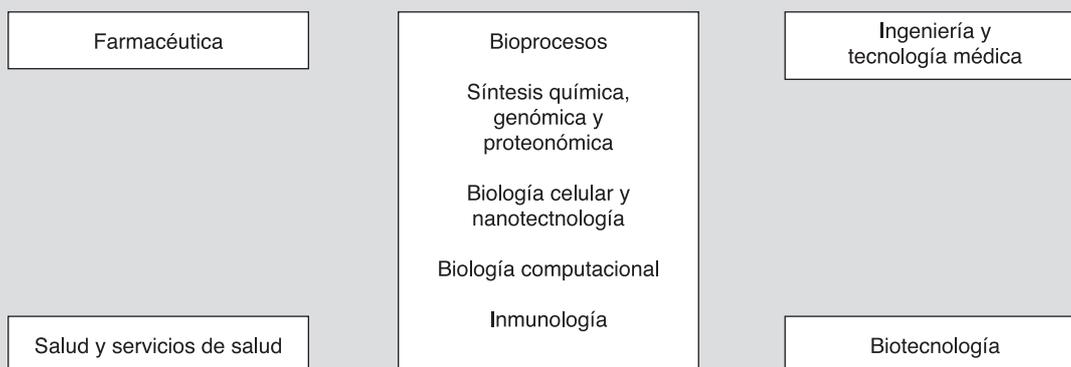
Recuadro VI.3

SINGAPUR: EL CONGLOMERADO DE CIENCIAS BIOMÉDICAS

En junio de 2000 se propuso la iniciativa denominada Biomedical Sciences (BMS) (Organismo para la ciencia, tecnología e investigación, s/f), a fin de desarrollar un conglomerado de ciencias biomédicas de forma similar a los pilares que venían sosteniendo la economía, formado por la electrónica, la ingeniería y la química. Tres instituciones fundamentales tra-

bajaron de forma coordinada en esta iniciativa: el consejo de investigación biomédica (BMRC), perteneciente al organismo para la ciencia, la tecnología y la investigación (A*STAR), que financia y apoya las iniciativas de investigación científica; el grupo de ciencias biomédicas, perteneciente al consejo de desarrollo económico (EDB), que promueve el desarrollo

industrial y la innovación en la manufactura, y Bio*One Capital, que actúa como financista. Esos organismos se encargaron de establecer la infraestructura de investigación, apoyar a la industria, aportar capital de riesgo y fortalecer las capacidades de los profesionales.

EL CONGLOMERADO DE CIENCIAS BIOMÉDICAS EN SINGAPUR

La primera fase de desarrollo (2000–2005) se centró en el establecimiento sólido de la investigación básica biomédica en Singapur. Cinco institutos de investigación desarrollaron capacidad de investigación en las áreas de bioprocesos, síntesis química, genómica y proteómica, biología molecular y celular, biotecnología y nanotecnología y biología computacional. El consejo de ciencia e ingeniería y el instituto de química y ciencias de la ingeniería prestaron apoyo para la formación en cuatro sectores fundamentales: farmacéutica, biotecnología, tecnología médica y servicios de la salud.

En la siguiente fase de desarrollo (2006–2010) el conglomerado se centrará en fortalecer la capacidad de investigación de los distintos actores a nivel nacional y en establecer redes en el exterior, lo que es fundamental para traducir los descubrimientos básicos en aplicaciones clínicas orientadas a mejorar la salud humana.

A fin de hacer realidad el proyecto, el país atrajo en los últimos años un impresionante número de prominentes científicos de nivel internacional para dirigir y desarrollar la investigación en ciencias biomédicas. En esa esfera, la agencia A*STAR de Singapur promueve con financiamiento a investigadores jóvenes de todo el mundo para que se unan al conglomerado y contribuyan con sus propias investigaciones a su desarrollo.

La posición de Singapur como un lugar de frontera en ciencias biomédicas quedó validada cuando un grupo de 25 laboratorios, entre los que figuran los más importantes del mundo, se instaló en Biópolis, denominación del conglomerado conformado con las inversiones en torno al proyecto inicial. En la actualidad, se ha anunciado que Lilly Singapore Centre invertirá 150 millones de dólares en un centro con 150 investigadores dedicados

al estudio del cáncer y las enfermedades metabólicas. La compañía Glaxo SmithKline (GSK) ha invertido recientemente 13 millones de dólares para abrir un laboratorio de química medicinal, orientado a las enfermedades degenerativas y el instituto Novartis de enfermedades tropicales ha ampliado sus investigaciones biomédicas avanzadas para abarcar también el dengue, la tuberculosis y la malaria.

Las empresas internacionales, junto a las empresas nacionales y los proveedores de servicios de investigación, coexisten y colaboran entre sí, así como con los siete institutos de investigación y desarrollo de Singapur, instalados en Biópolis, constituido en un campus especialmente diseñado para la investigación en ciencias biomédicas (Biomedical Sciences Group, s/f).

Dada la magnitud de los recursos involucrados, y a fin de asegurar la transparencia de las políticas, los gobiernos elaboran una serie de indicadores de eficacia y eficiencia de los programas e instrumentos para facilitar su evaluación. La evaluación se puede realizar a mitad de período, a fin de corregir los problemas e ineficiencias surgidas en su implementación, o al final de este, a fin de decidir sobre su reprogramación o eliminación. Las recomendaciones del grupo consultor son esenciales para la mejora de los programas. Los países han hecho de estas prácticas un fenómeno sistemático e imprescindible para asegurar la eficacia y la transparencia de su gestión. En la actualidad, más que medir la actividad en sí misma, se evalúa su efecto y los resultados. Estas evaluaciones las realizan grupos consultores externos internacionales o consultores nacionales, suelen ser públicas y generalmente se difunden en Internet.

c) La interacción entre el sector público y el privado

Uno de los factores sustanciales que incide en la eficacia de los programas y las políticas públicas en el ámbito de la competitividad, el desarrollo exportador y la innovación, es el grado en que los diferentes actores participan en ellos. Para algunos países, la alianza del sector público y el privado para la implementación de la estrategia es fundamental y se suele reflejar a nivel de las distintas instancias encargadas de la formulación de políticas. En Irlanda, por ejemplo, el sector empresarial, incluidos los representantes de las empresas transnacionales, los sindicatos y las organizaciones no gubernamentales, participan junto con representantes del gobierno en el Consejo Nacional Económico y Social (NESC), que elabora la estrategia a medio plazo del país. Representantes de las empresas nacionales y transnacionales participan también en los directorios de los principales organismos de desarrollo, en instancias regionales y en grupos de consultorías ad hoc solicitados por el gobierno. En ese sentido, existe una alta confianza entre el sector público y el privado y una voluntad de avanzar juntos en favor de elevar el nivel de vida de la sociedad.

En otros países, esa participación del sector privado en la toma de decisiones no está tan definida. Pero aún en esos casos, los gobiernos realizan serios esfuerzos por escuchar la opinión de los empresarios, manteniendo vínculos mediante consultas y reuniones periódicas. En ocasiones se crean grupos de consulta o de implementación de proyectos específicos en los que participan los distintos actores.

En la esfera de la innovación, la colaboración entre el ámbito académico, las empresas y el gobierno resulta fundamental, cuestión reconocida en todos los países estudiados. Los países nórdicos otorgan una especial importancia a la cooperación entre los tres actores fundamentales del sistema nacional de innovación, lo que se ha difundido mediante el modelo de triple hélice. En Finlandia, ese modelo se ha probado no sólo en las grandes ciudades, sino también en regiones donde no existen universidades pero sí necesidades de desarrollo tecnológico y de modernización de las empresas, como en el caso de un programa para el fortalecimiento de redes aplicado en una región del sur del país.

El gobierno regional, junto con los empresarios y cinco universidades de diferentes regiones, desarrollaron un plan para aplicar la tecnología de la información, la innovación en la gestión y el mejoramiento de procesos y productos mediante una forma de planificación cooperativa. Los grupos de investigadores formaron una nueva comunidad de investigación, combinando muchas disciplinas y universidades. El programa fue evaluado en 2004 (Alarinta, 2005) y se llegó a la conclusión de que la organización en red para el desarrollo de la innovación se había consolidado rápidamente. Se logró conectar campos nuevos de la investigación, como la tecnología de la información y las comunicaciones con sectores tradicionales (madera, alimentos y metales), incorporando nuevo valor y mejores procesos en las empresas.

Otro ejemplo es el desarrollo de la industria biotecnológica en Nueva Zelanda. El gobierno reconoció su importancia estratégica, tanto por su potencial participación en el mercado mundial como por la elaboración de nuevos productos y el aporte de nuevos conocimientos a las industrias tradicionalmente exportadoras del país. En esa iniciativa colaboraron estrechamente el organismo de desarrollo New Zealand Trade & Enterprise (NZTE), el Ministerio de Investigación, Ciencia y Tecnología (MoRST) y la industria. En la actualidad, la industria se desarrolla rápidamente y participa en proyectos a nivel internacional. Esto ha dado origen a un número creciente de colaboraciones comerciales, entre las que destacan las existentes con Australia. En 2006, todo ello permitió llevar al ámbito comercial una cantidad mayor de productos, disponer de una docena de productos farmacéuticos en avanzado desarrollo clínico y avanzar en proyectos ligados al sector agrícola, los equipos médicos, los productos bioquímicos industriales y de diagnóstico (LEK Consulting, 2006).

Algunos países han desarrollado organismos especiales para acercar la universidad a la empresa. Tal es el caso de los centros de investigación colaborativa (CRC) de Australia (Australia, Departamento de Educación, Ciencia y Capacitación, s/f). Esos organismos se crean a partir de empresas e institutos o centros de investigación que toman la iniciativa de avanzar en un área de la innovación orientada a la comercialización. En el grupo participante puede haber empresas nacionales y transnacionales. En 2006 existían 158 CRC que permitían la articulación directa entre las empresas y el ámbito académico en los diferentes sectores productivos de Australia. En la evaluación efectuada en 2006 sobre esta iniciativa (Insight Economics Pty Ltda., 2006) se destacaron los

siguientes aspectos: i) el beneficio aportado por las innovaciones, que se traduce en licencias o en nuevas empresas que elaboran los productos y procesos desarrollados; ii) el acceso a redes internacionales mediante la participación de investigadores extranjeros en los proyectos de los CRC y la participación de sus miembros en los órganos de definición de estándares internacionales; iii) el aumento de la calificación de los investigadores y, sobre todo, la creación de una masa crítica de investigadores jóvenes que participan en los CRC, y iv) el beneficio de la interacción entre la industria y el ámbito académico, que aprenden a dialogar entre sí, incrementando la productividad de la innovación.

C. Conclusiones

La innovación ha pasado a ser un elemento central en la estrategia de desarrollo exportador y competitividad de los países que han dado saltos en su posicionamiento en el mercado internacional. Factores como la liberalización comercial, la caída del costo del transporte, los avances en la tecnología de la información y de las comunicaciones, la globalización y el permanente cambio en la demanda de los consumidores vienen incidiendo con fuerza en la estrategia de inserción internacional, colocando a la innovación en el centro de la misma. Una forma de ilustrar este fenómeno es analizar cómo se organizan los actores, los gobiernos, las empresas y el ámbito académico para lograr la articulación entre el desarrollo exportador y la innovación.

El análisis se realizó sobre la base de la experiencia de ocho países: Australia, Finlandia, Irlanda, Malasia, Nueva Zelanda, la República de Corea, Singapur y Suecia, que están en distintos estadios de desarrollo tecnológico y cuyo grado de diversificación de las exportaciones es diferente, pero que, en general, muestran un acusado crecimiento exportador en las últimas décadas, lo que se tradujo en crecimiento y en un sustantivo aumento de su ingreso per cápita. En todos los casos, la innovación es parte de la respuesta a cómo enfrentar los desafíos futuros,

pero lo que estos países nos muestran es que no se trata solamente de elevar el gasto en investigación y desarrollo, sino que se deben redefinir las políticas para que estén en correspondencia con las nuevas necesidades. Se trata de convertir la investigación científica y tecnológica y la capacidad educacional en una fortaleza industrial y exportadora, por lo que es necesario transformar tanto el sistema nacional de innovación como los organismos de desarrollo exportador y de desarrollo industrial o empresarial.

Por otra parte, en un contexto tan competitivo como el actual, se requiere un nuevo modelo de negocios, donde el conocimiento de los mercados y la innovación son decisivos para el éxito en el comercio exterior. La experiencia de estos países es que el mercado no basta por sí solo para avanzar en ese proceso, por lo que se crean programas explícitos y políticas activas dirigidos a elevar la productividad, la competitividad y la innovación de las empresas, a desarrollar los vínculos entre las empresas, el ámbito académico y el gobierno, a impulsar la comercialización en el mercado mundial, a mejorar la gestión y a conseguir financiamiento.

Se ha observado que un factor importante para el éxito de las políticas es el desarrollo de las instituciones. Para sortear la amplitud del tema, nos hemos

concentrado en aspectos centrales de la articulación entre el desarrollo exportador y la innovación, como son: la coordinación entre las entidades, la complementación de los programas, la focalización, la evaluación y, por último, la interacción entre los actores. Se han analizado estas cuestiones mediante ejemplos de los países seleccionados, lo que permite exponer los fenómenos y generar la motivación suficiente para reflexionar acerca de ellos.

El hecho de que la comercialización sea un paso que no puede obviarse en la innovación, así como que los países analizados en general sean pequeños y dependan del comercio exterior para su desarrollo, hace que la estrategia de innovación y de desarrollo exportador tienda a complementarse. De ahí la importancia de la coordinación entre los organismos de desarrollo para complementar sus políticas y potenciar su eficacia. Ese diálogo se asegura cuando, en el marco de la institucionalidad vigente, existen instancias para ello, como los comités de ministros, que orientan y coordinan las decisiones y las políticas de las diferentes agencias, la coparticipación de directores que ocupan puestos decisivos en los órganos de dirección de las distintas instituciones, la existencia de un organismo especializado en la coordinación de las políticas, entre otros posibles mecanismos. Este tipo de acuerdos se observa en todos los países estudiados.

Los países con un mayor grado de industrialización y desarrollo presentan una estrategia de carácter más

horizontal, lo que en gran parte se debe a que se enfrentan a mercados más profundos e integrados donde las políticas sectoriales no son tan efectivas. Es por ello que el foco de los programas se orienta hacia los actores: en Finlandia, Irlanda, la República de Corea y Suecia, y las pymes vinculadas a las cadenas de las grandes empresas nacionales y transnacionales son el destino de gran parte de las políticas de innovación y desarrollo exportador. En otros países, que están aún en un proceso de diversificación, como Australia, Malasia y Nueva Zelanda, la estrategia también incorpora la focalización en sectores.

La cooperación entre el gobierno, las empresas y el ámbito académico, como sucede en los países nórdicos, o el consejo económico y social de Irlanda, o también a un nivel inferior, mediante el diálogo entre el sector público y el privado en las agencias, participando en sus directorios, se reconoce como un elemento fundamental: permite movilizar la mutua confianza de los actores y, además, crear un compromiso colectivo con el éxito de los programas y las políticas. Por último, un elemento importante para la efectividad de estos es la evaluación y la transparencia. Esta práctica se suele realizar mediante consultoras externas a las agencias, nacionales o internacionales, y mediante la sistemática construcción de indicadores de eficacia de las políticas, que se relacionan con el efecto y con los resultados, y que suelen ser de acceso público.

Bibliografía

- Alarinta, Juha (2005), *University Networks and Indicators of the Triple Helix*, South Ostrobothnia, University of Tampere.
- Australia, Departamento de Agricultura, Pesca y Silvicultura (2002), "National Food Industry Strategy" [en línea] <http://www.nfis.com.au/NFIS.html>.
- Australia, Departamento de Educación, Ciencia y Capacitación (s/f), "Cooperative Research Centres (CRC) Programme" [en línea] <https://www.crc.gov.au/Information/default.aspx>.
- Banco Mundial (2007), World Economic Indicators Database [en línea] <http://devdata.worldbank.org/dataonline/>.
- Biomedical Sciences Group (s/f), "About biomedical sciences" [en línea] http://www.biomed-singapore.com/bms/sg/en_uk/index/about_biomedical_sciences.html.
- Cimoli, Mario, Joao Ferraz y Annalisa Primi (2005), "Science and technology policies in open economies: the case of Latin America and the Caribbean", *serie Desarrollo productivo*, N° 165 (LC/L.2404), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.05.II.G.151.
- Deok Soon Yim (2006), *Korea's National Innovation System and the Science and Technology Policy*,

- Seúl, Science and Technology Policy Institute (STEPI), enero.
- Enterprise Ireland (2006), [en línea] <http://www.enterprise-ireland.com/>.
- Enterprise Strategy Group (2004), *Ahead of the Curve: Irelands Place in the Global Economy*, Dublin, c/o Forfás Secretariat.
- Finlandia, Consejo de Ciencia y Tecnología (2006), *Science, Technology and Innovation*, Helsinki.
- Forfás (s/f), “State bodies working together” [en línea] <http://www.forfas.ie/>.
- Forfás (2007), “Tomorrow's skills: towards a national skills strategy”, marzo [en línea] <http://www.forfas.ie/publications/show/pub263.html>.
- IDA (Organismo de Desarrollo Industrial) (s/f) [en línea] <http://www.idaireland.com/>.
- Innometrics (2006), “European innovation scoreboard 2006. Comparative analysis of innovation performance” [en línea] http://www.proinno-europe.eu/doc/EIS2006_final.pdf.
- Insight Economics Pty Ltda (2006), *Economic Impact Study of the CRC Programme*, Melbourne.
- Irlanda, Departamento de la Empresa el Comercio y el Empleo (2006), *Strategy for Science, Technology and Innovation 2006–2013*, Dublín.
- Katz, Jorge (1998), “Aprendizaje tecnológico ayer y hoy”, *Revista de la CEPAL*, N° Extraordinario (LC/G.2037–P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), octubre.
- Kee, Yol Yu (2005), *Korean National Innovation System*, Korea Institute of Science and Technology Evaluation and Planning (KISTEP).
- LEK Consulting (2006), *New Zealand Biotechnology Industry, Growth Report*, Ministerio de Investigación, Ciencia y Tecnología (MORST) /New Zealand Trade and Enterprise/NZ Bio.
- Lundvall, B.A. (ed.) (1992), *National Systems of Innovation: Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*, Londres, Pinter Publishers.
- Malasia, Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (2006), “European innovation scoreboard 2006, comparative analysis of innovative performance” [en línea] <http://www.mosti.gov.my/MostePortal/website/index.jsp>.
- Malasia, Ministerio de Industria y Comercio Internacional (s/f), “Malaysia Trade and Industry Portal” [en línea] <http://www.miti.gov.my/ekpweb/application>.
- Martin, Michael (2006), “Introduction to the strategy for science, technology and innovation 2006–2013”, Departamento de la Empresa el Comercio y el Empleo [en línea] <http://www.entemp.ie/publications/science/2006/sciencestrategy.pdf>.
- Naciones Unidas, División de Estadísticas (s/f), “National Accounts Main Aggregates” [base de datos en línea] <http://unstats.un.org/unsd/snaama/selectionbasicFast.asp>.
- Nelson R. (1993), *National Innovation Systems*, Oxford, Oxford University Press.
- Nelson, Richard y S. Winter (1977), “In search of a useful theory of innovation”, *Research Policy* vol. 6, N° 1.
- OECD (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2006a), *OECD in Figures 2006–2007*, París.
- (2006b), *Main Science and Technology Indicators*, París, diciembre.
- (2005), *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation*, París.
- (1997), *Oslo Manual: Proposed Guidelines for Collecting and Interpreting Technological Innovation Data*, París.
- Organismo para la ciencia, tecnología e investigación (s/f), “The BMS Initiative” [en línea] http://www.a-star.edu.sg/astar/biomed/action/biomed_bms.do.
- Parker, R. (1999), “From national champions to small and medium sized enterprises: changing policy emphasis in France, Germany and Sweden”, *Journal of Public Policy*, vol. 19, Cambridge University Press.
- Ridge Partners Consultants and Advicers (2005), *National Food Industry Strategy. Mid Term Review of the NFIS. Final Report*, 10 de mayo.
- Schumpeter, J.A. (1934), *The Theory of Economic Development: An Inquiry into Profits, Capital, Credit, Interest and the Business Cycle*, Cambridge, Harvard University Press.
- SIRIM (Strategic Business Intelligence Centre) (2005), *The bedrock of innovation, Annual Report*.
- SMBA (Small and Medium Business Administration) (s/f), [en línea] http://www.smba.go.kr/main/english/sub3/sub03_3_1.jsp.
- SMIDEC (Corporación de desarrollo de pequeñas y medianas industrias) (2006), “Policies, incentives, programmes and financial assistance for SMEs” [en línea] <http://www.smidec.gov.my>.
- South Australian Food Industry ScoreCard team (s/f), *National Food Industry Scorecard 1996–97 to 2005–06*, Adelaide.
- Suecia, Ministerio de Industria, Empleo y Comunicaciones/Ministerio de Educación (2004), *Innovative Sweden. A Strategy for Growth through Renewal*, octubre.



Publicaciones de la CEPAL / ECLAC publications

Comisión Económica para América Latina y el Caribe / *Economic Commission for Latin America and the Caribbean*

Casilla 179-D, Santiago de Chile. E-mail: publications@cepal.org

Véalas en: www.cepal.org/publicaciones

Publications may be accessed at: www.eclac.org

Revista de la CEPAL / CEPAL Review

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La *Revista de la CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

Los precios de suscripción anual vigentes para 2006 son de US\$ 30 para la versión en español y de US\$ 35 para la versión en inglés. El precio por ejemplar suelto es de US\$ 15 para ambas versiones. Los precios de suscripción por dos años (2006-2007) son de US\$ 50 para la versión español y de US\$ 60 para la versión inglés.

CEPAL Review first appeared in 1976 as part of the Publications Programme of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. The views expressed in signed articles, including those by Secretariat staff members, are those of the authors and therefore do not necessarily reflect the point of view of the Organization.

CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.

Annual subscription costs for 2006 are US\$ 30 for the Spanish version and US\$ 35 for the English version. The price of single issues is US\$ 15 in both cases. The cost of a two-year subscription (2006-2007) is US\$ 50 for Spanish-language version and US\$ 60 for English.

Informes periódicos institucionales / Annual reports

Todos disponibles para años anteriores / Issues for previous years also available

- *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2006-2007, 156 p.*
Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2005-2006, 142 p.
- *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2006. Tendencias 2007, 200 p.*
Latin America and the Caribbean in the World Economy, 2006. 2007 Trends, 198 p.
- *Panorama social de América Latina, 2006, 432 p.*
Social Panorama of Latin America, 2006, 426 p.
- *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe, 2006, 160 p.*
Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean, 2006, 152 p.
- *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2006, 218 p.*
Foreign Investment of Latin America and the Caribbean, 2006, 200 p.
- *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean (bilingüe/bilingual), 2006, 442 p.*

Libros de la CEPAL

- 96 *Familias y políticas públicas en América Latina: una historia de desencuentros*, Irma Arriagada (coord.), 2007, 424 p.
- 93 *Tributación en América Latina. En busca de una nueva agenda de reformas*, Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez-Sabaini (comps.), 2007, 166 p.
- 92 *Fernando Fajnzylber. Una visión renovadora del desarrollo en América Latina*, Miguel Torres Oliveros (comp.), 2006, 422 p.
- 91 *Cooperación financiera regional*, José Antonio Ocampo (comp.), 2006, 274 p.
- 90 *Financiamiento para el desarrollo. América Latina desde una perspectiva comparada*, Barbara Stallings con la colaboración de Rogério Studart, 2006, 396 p.

- 89 *Políticas municipales de microcrédito. Un instrumento para la dinamización de los sistemas productivos locales. Estudios de caso en América Latina*, Paola Foschiato y Giovanni Stumpo (comps.), 2006, 244 p.
- 88 *Aglomeraciones en torno a los recursos naturales en América Latina y el Caribe: Políticas de articulación y articulación de políticas*, 2006, 266 p.
- 87 *Pobreza, desertificación y degradación de los recursos naturales*, César Morales y Soledad Parada (eds.), 2006, 274 p.
- 86 *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*, Irma Arriagada (ed.), 2005, 250 p.
- 85 *Política fiscal y medio ambiente. Bases para una agenda común*, Jean Acquatella y Alicia Bárcena (eds.), 2005, 272 p.
- 84 *Globalización y desarrollo: desafíos de Puerto Rico frente al siglo XXI*, Jorge Mario Martínez, Jorge Máttar y Pedro Rivera (coords.), 2005, 342 p.
- 83 *El medio ambiente y la maquila en México: un problema ineludible*, Jorge Carrillo y Claudia Schatan (comps.), 2005, 304 p.
- 82 *Fomentar la coordinación de las políticas económicas en América Latina. El método REDIMA para salir del dilema del prisionero*, Christian Ghymers, 2005, 190 p.
- 82 ***Fostering economic policy coordination in Latin America. The REDIMA approach to escaping the prisoner's dilemma***, Christian Ghymers, 2005, 170 p.
- 81 ***Mondialisation et développement. Un regard de l'Amérique latine et des Caraïbes***, José Antonio Ocampo et Juan Martín (éds.), 2005, 236 p.
- 80 *Gobernabilidad e integración financiera: ámbito global y regional*, José Antonio Ocampo, Andras Uthoff (comps.), 2004, 278 p.
- 79 *Etnicidad y ciudadanía en América Latina. La acción colectiva de los pueblos indígenas*, Álvaro Bello, 2004, 222 p.
- 78 *Los transgénicos en América Latina y el Caribe: un debate abierto*, Alicia Bárcena, Jorge Katz, César Morales, Marianne Schaper (eds.) 2004, 416 p.
- 77 *Una década de desarrollo social en América Latina 1990-1999*, 2004, 300 p.
- 77 ***A decade of social development in Latin America 1990-1999***, 2004, 308 p.
- 77 ***Une décennie de développement social en Amérique latine 1990-1999***, 2004, 300 p.

Copublicaciones recientes / Recent co-publications

- Economic growth with equity. Challenges for Latin America***, Ricardo Ffrench-Davis and José Luis Machinea (eds.), ECLAC/Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2007.
- Mujer y empleo. La reforma de la salud y la salud de la reforma en Argentina*, María Nieves Rico y Flavia Marco (coords.), CEPAL/Siglo XXI, Argentina, 2006.
- El estructuralismo latinoamericano*, Octavio Rodríguez, CEPAL/Siglo XXI, México, 2006.
- Gobernabilidad corporativa, responsabilidad social y estrategias empresariales en América Latina*, Germano M. de Paula, João Carlos Ferraz y Georgina Núñez (comps.), CEPAL/Mayol, Colombia, 2006.
- Desempeño económico y política social en América Latina y el Caribe. Los retos de la equidad, el desarrollo y la ciudadanía*, Ana Sojo y Andras Uthoff (comps.), CEPAL/Flacso-México/Fontamara, México, 2006.
- Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*, Rolando Franco y Jorge Lanzaro (coords.), CEPAL/Flacso-México/Miño y Dávila, México, 2006.
- Finance for Development. Latin America in Comparative Perspective***, Barbara Stallings with Rogério Studart, ECLAC/Brookings Institution Press, USA, 2006.
- Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Jürgen Weller (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, Colombia, 2006.
- Condiciones y políticas de competencia en economías pequeñas de Centroamérica y el Caribe*, Claudia Schatan y Marcos Ávalos (coords.), CEPAL/Fondo de Cultura Económica, México, 2006.
- Aglomeraciones pesqueras en América Latina. Ventajas asociadas al enfoque de cluster*, Massiel Guerra (comp.) CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2006.
- Reformas para América Latina después del fundamentalismo neoliberal*, Ricardo Ffrench-Davis, CEPAL/Siglo XXI, Argentina, 2006.
- Seeking growth under financial volatility***, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), ECLAC/Palgrave Macmillan, United Kingdom, 2005.
- Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), CEPAL/Mayol Ediciones, Colombia, 2005.
- Beyond Reforms. Structural Dynamics and Macroeconomic Theory***, José Antonio Ocampo (ed.), ECLAC/Inter-American Development Bank/The World Bank/Stanford University Press, USA, 2003.
- Más allá de las reformas. Dinámica estructural y vulnerabilidad macroeconómica*, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2005.
- Gestión social. Cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas sociales*, Ernesto Cohen y Rolando Franco, CEPAL/Siglo XXI, México, 2005.
- Crecimiento esquivo y volatilidad financiera*, Ricardo Ffrench-Davis (ed.), Mayol Ediciones, Colombia, 2005.
- Pequeñas y medianas empresas y eficiencia colectiva. Estudios de caso en América Latina*, Marco Dini y Giovanni Stumpo (coords.), CEPAL/Siglo XXI, México, 2005.
- En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad: las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*, Jürgen Weller (comp.), CEPAL/LOM, Chile, 2004.
- América Latina en la era global*, José Antonio Ocampo y Juan Martín (coords.), CEPAL/Alfaomega.
- El desarrollo económico en los albores del siglo XXI*, José Antonio Ocampo (ed.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2004.
- Los recursos del desarrollo. Lecciones de seis aglomeraciones agroindustriales en América Latina*, Carlos Guaipatín (comp.), CEPAL/Alfaomega, Colombia, 2004.

Coediciones recientes / Recent co-editions

Visiones del desarrollo en América Latina, José Luis Machinea y Narcís Serra (eds.), CEPAL/CIDOB, España, 2007

Cohesión social: inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe, CEPAL/SEGIB, Santiago de Chile, 2007

Social Cohesion. Inclusion and a sense of belonging in Latin America and the Caribbean, ECLAC/SEGIB, Santiago, Chile, 2007

Espacios Iberoamericanos, CEPAL/SEGIB, Santiago de Chile, 2006

Espaços Ibero-Americanos, CEPAL/SEGIB, Santiago do Chile, 2006

Cuadernos de la CEPAL

92 *Estadísticas para la equidad de género: magnitudes y tendencias en América Latina*, Vivian Milosavljevic, 2007, 186 pp.

91 *Elementos conceptuales para la prevención y reducción de daños originados por amenazas naturales*, Eduardo Chaparro y Matías Renard (eds.), 2005, 144 p.

90 *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Flavia Marco (coord.), 2004, 270 p.

89 *Energía y desarrollo sustentable en América Latina y el Caribe*. Guía para la formulación de políticas energéticas, 2003, 240 p.

88 *La ciudad inclusiva*, Marcello Balbo, Ricardo Jordán y Daniela Simioni (comps.), CEPAL/Cooperazione Italiana, 2003, 322 p.

87 **Traffic congestion. The problem and how to deal with it**, Alberto Bull (comp.), 2004, 198 p.

87 *Congestión de tránsito. El problema y cómo enfrentarlo*, Alberto Bull (comp.), 2003, 114 p.

Cuadernos Estadísticos de la CEPAL

33 *América Latina y el Caribe. Balanza de pagos 1980-2005*. Solo disponible en CD.

32 *América Latina y el Caribe. Series regionales y oficiales de cuentas nacionales, 1950-2002*. Solo disponible en CD.

31 *Comercio exterior. Exportaciones e importaciones según destino y origen por principales zonas económicas. 1980, 1985, 1990, 1995-2002*. Solo disponible en CD.

30 *Clasificaciones estadísticas internacionales incorporadas en el banco de datos del comercio exterior de América Latina y el Caribe de la CEPAL*, 2004, 308 p.

29 *América Latina y el Caribe: series estadísticas sobre comercio de servicios 1980-2001, 2003*, 150 p.

Observatorio demográfico ex Boletín demográfico / Demographic Observatory formerly Demographic Bulletin (bilingüel/bilingual)

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc.

El Observatorio aparece dos veces al año, en los meses de enero y julio.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 15.00.

Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Also includes various demographic indicators of interest such as fertility and mortality rates, life expectancy, measures of population distribution, etc.

The Observatory appears twice a year in January and July.

Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 15.00.

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región, en español, con resúmenes en español e inglés. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Suscripción anual: US\$ 20.00. Valor por cada ejemplar: US\$ 12.00.

Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region, in Spanish with abstracts in Spanish and English. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population.

Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.

Annual subscription: US\$ 20.00. Per issue: US\$ 12.00.

Series de la CEPAL

Comercio internacional / Desarrollo productivo / Estudios estadísticos y prospectivos / Estudios y perspectivas (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / **Studies and Perspectives** (ECLAC Subregional Headquarters for the Caribbean) / *Financiamiento del desarrollo / Gestión pública / Informes y estudios especiales / Macroeconomía del desarrollo / Manuales / Medio ambiente y desarrollo / Mujer y desarrollo / Población y desarrollo / Políticas sociales / Recursos naturales e infraestructura / Seminarios y conferencias.*

Véase el listado completo en: www.cepal.org/publicaciones / A complete listing is available at: www.cepal.org/publicaciones

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Las publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y las del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) se pueden adquirir a los distribuidores locales o directamente a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
2 United Nations Plaza, Room DC2-853
Nueva York, NY, 10017
Estados Unidos
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489
E-mail: publications@un.org

Publicaciones de las Naciones Unidas
Sección de Ventas
Palais des Nations
1211 Ginebra 10
Suiza
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Unidad de Distribución
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura
7630412 Santiago
Chile
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069
E-mail: publications@cepal.org

Publications of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) and those of the Latin American and the Caribbean Institute for Economic and Social Planning (ILPES) can be ordered from your local distributor or directly through:

United Nations Publications
2 United Nations Plaza, Room DC2-853
New York, NY, 10017
USA
Tel. (1 800)253-9646 Fax (1 212)963-3489
E-mail: publications@un.org

United Nations Publications
Sales Sections
Palais des Nations
1211 Geneva 10
Switzerland
Tel. (41 22)917-2613 Fax (41 22)917-0027

Distribution Unit
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)
Av. Dag Hammarskjöld 3477, Vitacura
7630412 Santiago
Chile
Tel. (56 2)210-2056 Fax (56 2)210-2069
E-mail: publications@eclac.org