
comercio internacional

C

risis internacional
y oportunidades para la
cooperación regional

Oswaldo Rosales



División de Comercio Internacional e Integración

Santiago de Chile, octubre de 2009

Este documento fue preparado por Osvaldo Rosales, Director de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL, en diciembre 2008.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1680-869 ISSN versión electrónica 1680-872

ISBN: 978-92-1-323342-9

LC/L.3113-P

N° de venta: S.09.II.G.91

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2009. Todos los derechos 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. La crisis internacional es también una oportunidad para la integración regional	7
A. La crisis internacional es severa, aun no es contenida y sus efectos serán graves	7
B. Aprender de anteriores crisis y reforzar la cooperación regional.....	8
C. Financiar el comercio intrarregional y prevenir crisis de balanza de pagos	9
D. Preservar la inversión en infraestructura	10
E. Perder la carrera de la competitividad puede ser más peligroso que la actual crisis financiera	11
F. El momento internacional exige mayor cooperación regional y construir posturas unificadas en temas claves de la agenda internacional	12
II. Renovando la integración	13
A. El desafío de la integración regional es hoy más urgente.....	13
B. La integración regional debe ayudar a mejorar la inserción internacional de nuestros países.....	14
C. Mejorando el trato a los países de menor tamaño	16
D. En el contexto de una transformación productiva que incorpore más a las Pymes.....	18
E. La integración puede y debe renovarse	19
F. Con realismo en los compromisos.....	19
G. Una integración profunda es superior a los acuerdos de libre comercio.....	19

H.	Hay diferencias importantes entre varias economías Latinoamericanas en sus concepciones sobre el comercio internacional y modalidades de inserción en la economía global.....	20
I.	Pero ellas no pueden obstaculizar el avance en otros temas, quizás más urgentes	20
III.	El comercio intrarregional debe ser estimulado como respuesta a la crisis internacional.....	21
A.	El comercio intrarregional aun no recupera sus máximos históricos.....	21
B.	El mercado regional puede amortiguar la caída en las exportaciones manufactureras.....	24
C.	Pymes latinoamericanas son fundamentales en la exportación de productos con valor agregado hacia el mercado regional	26
IV.	Propuestas para reactivar la integración regional	29
A.	Es necesario ampliar el mercado regional	31
B.	Reforzar el comercio intrarregional de servicios	33
C.	Invertir en infraestructura para el comercio intrarregional	36
D.	Implementar un programa de cooperación para estimular el comercio intrarregional.....	38
V.	Cooperación regional en innovación y competitividad es clave en una economía mundial en crisis	43
A.	Hay espacios de cooperación que cabe aprovechar	45
B.	También hay cooperación entre privados	45
C.	Elevar el status de la cooperación regional en educación.....	45
D.	Propuestas para la cooperación regional en innovación y competitividad	46
VI.	Fortalecer la dimensión social de la integración.....	47
VII.	Aprovechar el vínculo con Asia Pacífico para profundizar la integración regional.....	49
VIII.	El comercio Sur-Sur requiere también un mayor vínculo con África.....	53
IX.	Reflexiones finales	55
A.	Hacia una señal práctica de compromiso integracionista	55
B.	El impacto económico social sería significativo.....	55
C.	La competitividad es regional.....	56
	Serie comercio internacional: números publicados	57
	Índice de cuadros	
CUADRO 1	ASIMETRÍAS DE LAS SUBREGIONES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2008	18
CUADRO 2	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y ALGUNAS REGIONES DE REFERENCIA: EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES INTRARREGIONALES, Y SU PROPORCIÓN EN EL COMERCIO MUNDIAL DE BIENES, 1986-1989; 1994-1997; Y 2006-2007	23
CUADRO 3	COMERCIO INTRARREGIONAL MERCOSUR, COMUNIDAD ANDINA Y MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO 1986, 1996 Y 2006.....	24
CUADRO 4	CERTIFICACIONES ISO EN 2006, POR NORMA.....	32
CUADRO 5	OPORTUNIDADES PARA IMPLEMENTACIÓN EN FACILITACIÓN DE COMERCIO.....	41
CUADRO 6	OBJETIVOS Y REQUISITOS DE LA AYUDA PARA EL COMERCIO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.....	42
CUADRO 7	PRINCIPALES EMPRESAS CHINAS OPERANDO EN AMÉRICA LATINA, MEDIADOS DE 2008.....	51

Índice de recuadros

RECUADRO 1	EL TRATO DE LAS ASIMETRÍAS EN LOS ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL	17
RECUADRO 2	EL COMERCIO INTRARREGIONAL COMO AMORTIGUADOR DE LA CRISIS FINANCIERA GLOBAL PARA EL SECTOR AUTOMOTRIZ LATINOAMERICANO.....	25

Índice de gráficos

GRÁFICO 1	CAMBIOS EN LAS PROYECCIONES DE CRECIMIENTO PARA EL AÑO 2009.....	8
GRÁFICO 2	INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA EN SEIS PAÍSES AMÉRICA LATINA, 1980-2006.....	11
GRÁFICO 3	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CALIDAD DEL COMERCIO INTRAGRUPPO, RECURSOS NATURALES EN COMPARACIÓN CON MANUFACTURAS, 2006.....	15
GRÁFICO 4	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO INTRARREGIONAL, 1986-2007	22
GRÁFICO 5	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMERCIO INTRARREGIONAL HISTÓRICO Y UNA ESTIMACIÓN DE SU NIVEL POTENCIAL, 1986-2007	23
GRÁFICO 6	ARGENTINA, BRASIL, CHILE Y COLOMBIA, EXPORTACIONES MANUFACTURERAS, SEGÚN TAMAÑO DE EMPRESA EXPORTADORA E INTENSIDAD TECNOLÓGICA, 2004	26
GRÁFICO 7	PARTICIPACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES DE BIENES Y SERVICIOS, 2007	33
GRÁFICO 8	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES DE SERVICIOS COMO PROPORCIÓN DEL PIB 2005-2007	34
GRÁFICO 9	AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES DE SERVICIOS COMO PROPORCIÓN DE LAS EXPORTACIONES TOTALES DE BIENES Y SERVICIOS, 2005-2007	34
GRÁFICO 10	INFRAESTRUCTURA: DENSIDAD DE CARRETERAS Y PORCENTAJE PAVIMENTADO.....	37
GRÁFICO 11	ÍNDICE DE PREPARACIÓN TECNOLÓGICA Y DE COMPETITIVIDAD, 2006-2007	44
GRÁFICO 12	ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO EN LA CUENCA DEL PACÍFICO AGOSTO DE 2008	50

I. La crisis internacional es también una oportunidad para la integración regional

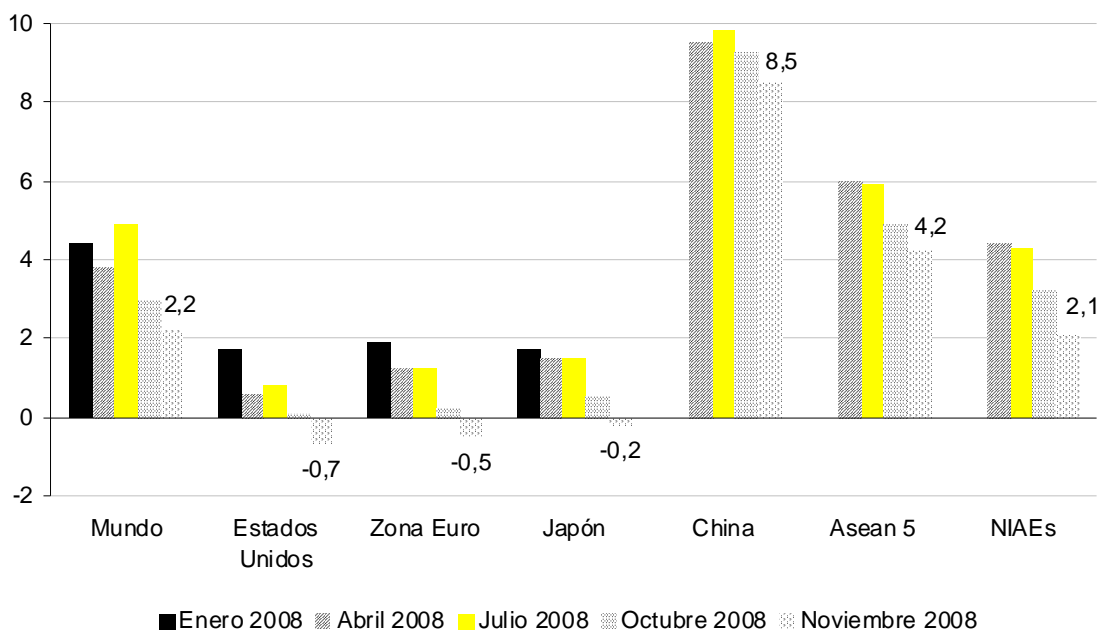
A. La crisis internacional es severa, aun no es contenida y sus efectos serán graves

Al finalizar el 2008, aún no es posible asegurar que se haya conseguido contener la crisis financiera, la mayor desde la gran crisis de los años treinta. Persiste la volatilidad de precios en productos básicos, monedas y bolsas de valores, la crisis empieza a abarcar a gigantes mundiales de la industria automotriz y la recesión se instala en Estados Unidos, Europa, Japón y otras economías de Asia y Oceanía. A partir de septiembre, la crisis golpea fuerte en nuestra región, con drásticas e inéditas caídas en los precios de nuestros productos, en las bolsas de valores y en la relación de nuestras monedas con el dólar. Los efectos de la crisis en el sector real —actividad económica, comercio exterior, inversión y empleo— empiezan a manifestarse en la región pero sus mayores efectos se apreciarán en el 2009 y parte del 2010. OJO: No es necesario que complete estas páginas de inicio de capítulo si tiene problemas de corte de párrafo.

La brusca caída en la actividad económica global, la que es más aguda en el G-3 (Estados Unidos, la Unión Europea y Japón) pero que también incluye a China, Asia y Oceanía, reducirá drásticamente la demanda y el precio de nuestras exportaciones (véase el gráfico 1). La volatilidad financiera y la caída en los precios de los *commodities* afectarán la capacidad de la región de atraer IED, con lo cual la región transitará desde superávits en cuenta corriente hacia déficits que pueden

llegar a ser elevados. El financiamiento de esa brecha será difícil, dado el efecto tijera que, en lo financiero, empieza a afectar a las economías de la región: por un lado, ante las turbulencias financieras, los capitales tienden a refugiarse en bonos del tesoro norteamericano (“flight to quality”) y, por otro, la desconfianza interbancaria y la debilidad de muchas instituciones financieras que aún predominan, mantienen congelado el crédito internacional. En ese contexto, el año 2009 la región enfrentará una brusca desaceleración en el ritmo de su actividad económica y un deterioro importante en su cuenta corriente del balance de pagos. En ausencia de políticas activas, ello se reflejará en pérdida de empleos, quiebra de empresas y aumento del desempleo. La expresión social de esto puede ser muy delicada, no sólo aumentando la pobreza y poniendo en riesgo el cumplimiento de las Objetivos de Desarrollo del Milenio, sino que perdiendo los avances en reducción de la pobreza que la región venía consiguiendo desde 2003 e incluso afectando la gobernabilidad de nuestros jóvenes procesos democráticos. De este modo, la integración regional se hace cada vez más importante, dado el contexto de crisis financiera internacional, recesión en las economías industrializadas, fuerte desaceleración en la economía mundial y el comercio internacional y estancamiento de las negociaciones de la Ronda Doha.

GRÁFICO 1
CAMBIOS EN LAS PROYECCIONES DE CRECIMIENTO PARA EL AÑO 2009



Fuente: Fondo Monetario Internacional, World Economic Outlook, varios tomos, Washington, D.C.

B. Aprender de anteriores crisis y reforzar la cooperación regional

La región ha conseguido significativos avances en el fortalecimiento de sus políticas macroeconómicas y el desafío en esta crisis es mantener el rumbo firme tras esos objetivos fundamentales. Por ello, se requieren más esfuerzos de coordinación regional para evitar lo acontecido con la crisis de la deuda en los años ochenta y con la crisis asiática en los años noventa, cuando se aplicaron políticas de ajuste marcadas por una inequitativa distribución de costos y que castigaron el gasto social y la inversión en

infraestructura, elevando la pobreza, afectando la igualdad de oportunidades, así como la productividad y la capacidad de crecimiento en el mediano plazo.

La historia económica nos muestra que en la Gran Crisis el proteccionismo y las políticas procíclicas o de ajuste automático profundizaron y alargaron la crisis, acentuando los costos sociales de la misma. Evitar pues el proteccionismo y reaccionar con políticas fiscales y monetarias activas es la gran lección. Tales fueron también las conclusiones de la reciente reunión del G-20 en Washington y cabe esperar que se implementen efectivamente, incluyendo una pronta reactivación de las negociaciones en la Ronda Doha.

Similares orientaciones de política cabe impulsar en la región con relativa urgencia. En efecto, las señales de recesión que están presentes en Estados Unidos, Canadá, Japón, la Unión Europea, Australia, Nueva Zelanda, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) y Singapur aún no son evidentes en la región. Ello habla de la solidez económica que ha venido construyendo la región pero también indica que costará atraer la atención de los organismos internacionales de crédito para atender a la región, particularmente si se trata de mecanismos de financiamiento preventivos.

En ese sentido, han surgido diversas propuestas orientadas a generar programas especiales de financiamiento para las economías en desarrollo, buscando evitar que éstas caigan en recesión, acentuando la recesión internacional¹. Con todo, es necesario ir más allá y promover una política fiscal moderadamente anticíclica, manteniendo niveles de deuda pública sostenibles, lo que requiere financiamientos adicionales. Parte de ese financiamiento puede venir de impuestos transitorios pero igual será necesario contar con fondos complementarios. Desarrollar programas fiscales adicionales por el equivalente de 1-2% del PIB puede llegar a ser necesario a inicios del 2009. La eficacia de estos programas sería mayor si esos gastos se realizan de modo coordinado y en programas de infraestructura de IIRSA y del Proyecto Mesoamérica o en actividades de logística y facilitación de comercio que vinculen a varios países. Con ello, no sólo se estarían evitando eventuales situaciones recesivas sino que también se estaría contribuyendo a mejorar el clima de negocios para todas las economías participantes. Además se estarían superando clásicos cuellos de botella del comercio intrarregional.

C. Financiar el comercio intrarregional y prevenir crisis de balanza de pagos

La crisis financiera internacional tendrá varios impactos sobre el comercio internacional. En primer lugar, se desacelerará fuertemente el crecimiento del valor y volumen del comercio. Para 2009, se anticipa que el volumen del comercio mundial podría caer por primera vez desde la recesión de 1982². El impacto sobre las exportaciones de América Latina y el Caribe podría ser similar, dados la menor demanda de las economías industrializadas y el menor crecimiento en China y la región asiática. Un segundo impacto negativo acontecerá con los ingresos de exportaciones, los que se verán afectados por la caída en el precio de los *commodities*. Al cierre de 2008, ello ya se aprecia en los países exportadores de petróleo (República Bolivariana de Venezuela, Ecuador y México), de minerales y metales (Chile y Perú) y de productos agrícolas (Brasil y Argentina). Un tercer impacto se expresa en el mayor costo del financiamiento de las operaciones de comercio exterior, el que se ha multiplicado por seis en pocos meses, como reflejo de la desconfianza que aún prevalece entre los bancos.

De modo que el comercio regional caerá por menores niveles de demanda pero también por restricciones crediticias. Lo primero no se puede evitar pero lo segundo sí, particularmente en lo referente al comercio intrarregional. Es fundamental que los organismos financieros internacionales

¹ Por ejemplo, el CLAAF (Comité Latinoamericano de Asuntos Financieros) ha propuesto establecer un Fondo para Mercados Emergentes por 250.000 millones de dólares, orientado a evitar un ajuste fiscal muy procíclico y a facilitar el financiamiento para las empresas. Este Fondo debería ser financiado particularmente por Estados Unidos, de modo de reciclar los fondos que han emigrado desde la región, en busca de la seguridad que proveen los bonos del tesoro norteamericano.

² Banco Mundial (2008), *Global Financial Crisis and Implications for Developing Countries*, Washington, D.C.

reaccionen con presteza y energía, proporcionando la liquidez adecuada y cubriendo los riesgos necesarios, de modo de evitar una caída más pronunciada en los niveles de comercio regional. En particular, es necesario defender los niveles de comercio intrarregional pues son los más intensivos en valor agregado y los que proporcionalmente dan más cabida a las pymes en los flujos de exportación. Cualquier esfuerzo serio de mediano plazo de diversificación productiva y exportadora debe incluir a las exportaciones intrarregionales en un lugar privilegiado y, por ende, debe vincularse al desafío de integración regional. La experiencia muestra, sin embargo, que el comercio intrarregional es marcadamente procíclico, de modo que, en ausencia de políticas de financiamiento compensatorio, el comercio intrarregional caerá aún más que el comercio global y se alejará la posibilidad de una transformación productiva que permita avances simultáneos en competitividad y equidad.

No es posible lisa y llanamente esperar que los organismos financieros internacionales reaccionen con las líneas de financiamiento necesarias pues los efectos de la crisis ya golpean las puertas de las economías regionales. La crisis es global y requiere respuestas globales y parte de esas respuestas está en el accionar coordinado en cada una de las regiones. En tal sentido, la respuesta de América Latina y el Caribe debiera ser particularmente sólida. Ello, justamente porque ésta es la crisis más grave en muchas décadas y porque sorprende a la región mejor preparada que en crisis previas. Junto con compromisos explícitos de rechazo al proteccionismo, avanzando incluso en propuestas adicionales de liberalización intrarregional, la región enfrenta el desafío de elevar su gasto público en un par de puntos del PIB, de modo de compensar el menor gasto privado con inversión en infraestructura, focalizada en actividades que estimulen el comercio intrarregional. Es posible que además en el 2009 se requieran líneas especiales de financiamiento para apoyar a los países que enfrenten dificultades transitorias de balanza de pagos. En esta tarea, los recursos de la banca multilateral regional y extra-regional podrían complementarse con apoyos adicionales de los bancos centrales y la banca de desarrollo de los países de la región. En todo caso, junto con atender la gravedad de la coyuntura financiera, la región podría impulsar un Fondo Regional de Apoyo al Comercio, el que podría focalizarse en el estímulo al comercio intrarregional, abordando temas de Ayuda al Comercio, Facilitación de Comercio, aplicando en la región las propuestas que los propios países de la región han esbozado en Ginebra en el marco de las negociaciones de la Ronda Doha.

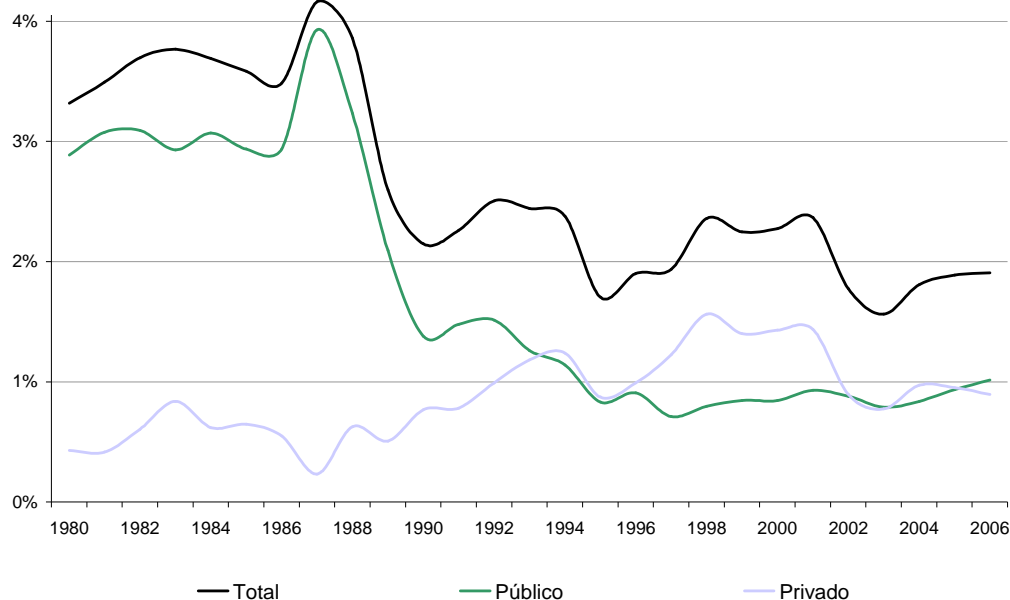
Los instrumentos regionales de financiamiento para abordar estos desafíos de competitividad son particularmente relevantes en este momento. En efecto, algunas de esas razones son: i) la crisis financiera internacional reduce el acceso a financiamientos de mediano y largo plazo; ii) estos temas tienen sinergias evidentes que traspasan las fronteras nacionales, dado que permiten abordar proyectos plurinacionales, cuya escala refuerza la competitividad de mejor forma que lo que se consigue con proyectos nacionales aislados nacionales; y iii) proyectos regionales de infraestructura y logística no sólo mejoran el atractivo comercial y de inversiones para socios extra-regionales sino que además favorecen proporcionalmente más el comercio intrarregional.

D. Preservar la inversión en infraestructura

La crisis internacional se puede y debe enfrentar con más cooperación e integración regional. Ello implica hacerlo con más y no con menos comercio, con líneas especiales de financiamiento que sostengan los niveles de comercio intrarregional, que atiendan dificultades transitorias de balanza de pagos y que permitan políticas fiscales anticíclicas que sean sustentables. Todo ello parece necesario para evitar en el 2009 un deterioro demasiado marcado en los niveles de actividad económica y de empleo. Los momentos de crisis presionan por ganancias de eficiencia, por incorporación de nuevos productos, procesos y tecnologías. También se trata de momentos críticos para evitar un desplome en la inversión en infraestructura, tal como aconteció con la crisis de la deuda externa, (véase el gráfico 2) desplome que tiene gran responsabilidad en la caída en la productividad y en el rezago en competitividad que hasta hoy la región muestra frente a otras regiones en desarrollo. Si permitimos nuevamente que —esta vez, por causa de la crisis 2008-2009— se resienta el gasto en infraestructura, debilitaremos la

capacidad de reacción para cuando la economía mundial se recupere de sus actuales dificultades y acentuaremos nuestro rezago en competitividad.

GRÁFICO 2
INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA EN SEIS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA, 1980-2006
(En porcentaje del PIB)



Fuente: Calderón y Servén (2008), en presentación "Infraestructuras y desarrollo en América Latina: avances y retos" para el seminario Infraestructura 2020, Noviembre 2008, CEPAL.

Nota: Los seis países son: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

La infraestructura es un factor crítico para el crecimiento económico, la productividad y para el desarrollo equilibrado del territorio nacional, ya que su expansión contribuye a reducir las desigualdades regionales y locales que aquejan a nuestros países. Se estima, por ejemplo, que la tasa de crecimiento del PIB de los países de América del Sur aumentaría entre un 2.6% (Uruguay) y un 5.8% (Bolivia), si la cantidad y calidad de la infraestructura fuera igual al promedio del Asia sudoriental³. La productividad de la gran mayoría de las empresas aumentaría con una adecuada provisión de servicios de infraestructura y esto, a su vez, mejoraría la competitividad de los países en los mercados internacionales.

E. Perder la carrera de la competitividad puede ser más peligroso que la actual crisis financiera

La agenda internacional exige una mayor cooperación entre los países de América Latina y el Caribe para mejorar su inserción en la economía mundial. Ello no sólo por la necesidad de concordar en mecanismos regionales que permitan limitar los efectos de la crisis financiera internacional. También es urgente para abordar los desafíos de competitividad e innovación, sin duda, más determinantes en el mediano y largo plazo de las condiciones de vida de las mayorías latinoamericanas y caribeñas. En

³ Calderón, Cesar y Luis Servén (2003), "The Output Cost of Latin America Infrastructure Gap", en William Easterly y Luis Servén, "The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits and Growth in Latin America", The World Bank, Washington, D.C.

efecto, perder la carrera de la competitividad global sería mucho más serio que enfrentar los efectos de la actual crisis financiera pues por más duros que éstos sean, serán transitorios. Por el contrario, rezagos en competitividad, innovación y productividad se constituyen en un obstáculo permanente para avanzar en estrategias de crecimiento con equidad. Cooperar en temas de competitividad e innovación es pues el principal desafío de América Latina y el Caribe.

F. El momento internacional exige mayor cooperación regional y construir posturas unificadas en temas claves de la agenda internacional

El desafío crece en magnitud pues a lo anterior se agrega la necesidad de conciliar los avances competitivos con la sostenibilidad ambiental, la eficiencia energética y el combate al cambio climático. En todos estos temas hay debates internacionales en curso e incluso avanzadas discusiones legislativas en naciones industrializadas que bien podrían desnivelar aún más el campo de juego competitivo en la economía mundial. Los gobiernos de la región necesitan pues concordar urgentemente posturas con respecto a estos temas, concurriendo con una sola voz a los foros de negociación internacional, buscando aplicar nacional y regionalmente aquellos principios que se promueven en los foros internacionales. A su vez, la existencia de mercados amplios y unificados y la convergencia en una serie de políticas públicas relevantes serían de gran ayuda para alcanzar estos objetivos, favoreciendo sinergias y economías de escala, alianzas empresariales y redes regionales o subregionales de valor que estimularían el comercio intrarregional y la atracción de inversión.

II. Renovando la integración

A. El desafío de la integración regional es hoy más urgente

La experiencia de América Latina y el Caribe muestra que el comercio intrarregional favorece la diversificación exportadora, es más amigable con las pymes y más intensivo en valor agregado que el dirigido al resto del mundo. Esa es la buena noticia. La mala es que el despegue de la integración regional y subregional es demasiado lento para la magnitud de los desafíos que supone el ritmo de la globalización y la intensidad del cambio tecnológico.

Todos los esquemas de integración subregional muestran avances importantes en un número amplio de ámbitos relevantes, tanto en los ámbitos comerciales como extracomerciales. Por ejemplo, el aporte de MERCOSUR a un escenario subregional de paz y de estabilidad democrática ha sido notable como también lo ha sido su creciente relevancia como foro político internacional. Los avances en la institucionalidad comunitaria de la CAN, CARICOM y SICA hoy permiten plantearse tareas de actualización que son posibles de abordar justamente por la madurez institucional alcanzada.

Todos dichos esquemas han conseguido crear sentidos de pertenencia, vínculos políticos, empresariales y académicos que hoy permiten una reactivación del proceso. Los avances efectivos coinciden en todo caso con algún incumplimiento en los cronogramas concordados y en los compromisos contraídos, así como con cierto rezago respecto de las expectativas con que los propios países han concurrido al esfuerzo integracionista. En tal sentido, el desafío para los esquemas de integración

es conseguir que las principales decisiones de inversión se ligen más a la evolución del proceso de integración regional.

Se intensifica la globalización, se acelera el cambio tecnológico y emergen nuevos y agresivos competidores (China e India, acompañados del resto de Asia-Pacífico), todo lo cual conduce a una modificación drástica en el mapa mundial de intercambios, de ventajas comparativas y de localización de las inversiones. La actual crisis financiera internacional no hace más que acentuar estos desafíos, limitando severamente el acceso al financiamiento externo, reduciendo la demanda externa por nuestros productos y poniendo a prueba la solidez de nuestros avances macroeconómicos, particularmente en reducción de la inflación y sostenibilidad de las cuentas fiscales y externas.

A la irrupción de China y otras economías asiáticas en el concierto global, se agrega la serie de acuerdos bilaterales de comercio entre varias economías de la región y Estados Unidos, la Unión Europea o diversas economías asiáticas, todo lo cual plantea severos desafíos de competitividad a la región y de *aggiornamento* a sus esquemas de integración. El abanico de acuerdos bilaterales del tipo Norte-Sur (N-S) o con Asia-Pacífico puede acentuar la pérdida de relevancia de los esquemas de integración. El desafío es perfilar una pronta readecuación de los esquemas de integración, evitando que se imponga una asimetría de compromisos: más exigentes, con mecanismos más vinculantes y con mayor certidumbre jurídica con socios extra-regionales y menos demandantes en el esquema subregional. Una tal asimetría de compromisos acentuaría el desinterés por la integración entre los actores económicos.

Una integración regional más audaz debiera abordar temas claves para la competitividad, tales como servicios, inversiones, telecomunicaciones, comercio electrónico, innovación tecnológica, facilitación de comercio, logística y transporte aéreo y marítimo. Con ello, sería más fácil que los esquemas de integración se constituyan en plataformas de aprendizaje para exportar a terceros mercados, tal cual rezaba el predicamento de integrarse para reforzar el poder negociador con economías industrializadas.

Es entonces respecto de este contexto global de nuevas amenazas y oportunidades que el desafío de la integración aparece como considerable: hay que reducir la brecha entre retórica y práctica integracionista; las medidas de política deben conseguir que las principales decisiones empresariales se apoyen en los esquemas de integración; la integración debe conseguir ubicarse en el centro de las agendas políticas y de políticas públicas. La actual modalidad de integración debe colaborar mucho más en los desafíos de competitividad, diversificación exportadora e innovación tecnológica que enfrentan nuestros países, desafíos fundamentales y, en tal sentido, su renovación es urgente.

B. La integración regional debe ayudar a mejorar la inserción internacional de nuestros países

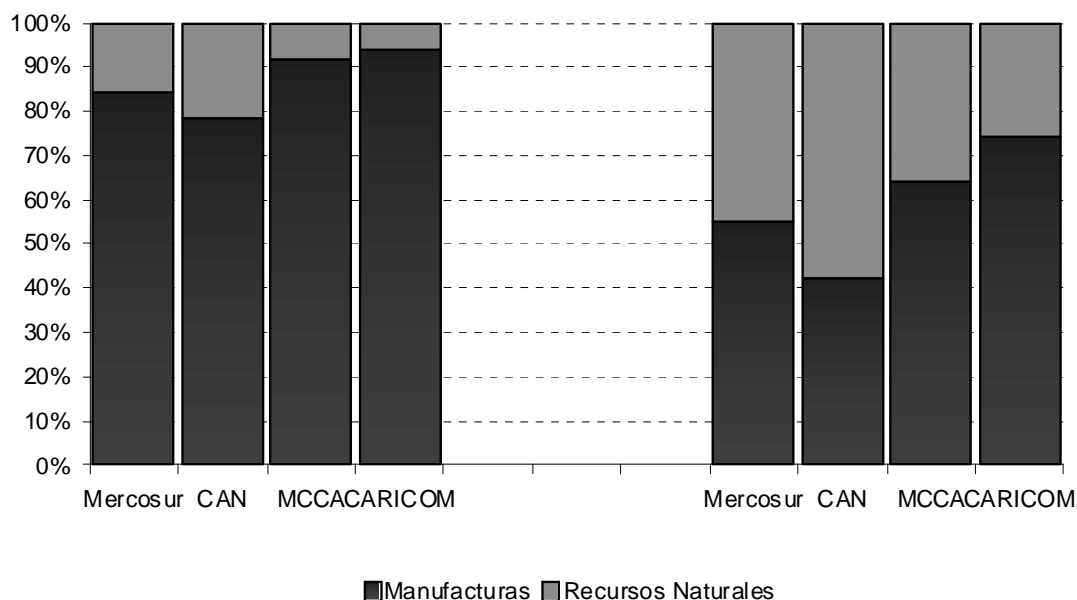
Es el momento de actualizar la noción de “regionalismo abierto”, reforzando la complementariedad entre los procesos de integración a la economía mundial y los esquemas de integración regional o subregional y reforzando la vigencia de estos últimos. Para ello, la región debe avanzar hacia una integración más profunda, con disciplinas comunes, certidumbre jurídica e iniciativas conjuntas en infraestructura, energía y conectividad que permitan aprovechar las oportunidades comerciales, incluyendo la cooperación regional en facilitación de comercio, logística y alianzas tecnológicas, al estilo de las que se conforman en Asia-Pacífico.

Al profundizarse la integración en el marco de un regionalismo abierto, ésta actúa como factor de competitividad, al operar en mercados más abiertos a la competencia externa, complementando la inserción dinámica en los principales mercados internacionales con el estímulo al comercio intrarregional y, al mismo tiempo, favoreciendo una mayor presencia de las pymes en las corrientes de exportación. Una integración más profunda, adoptando la óptica de “regionalismo abierto”, facilitaría la ampliación y unificación de mercados, reforzada por normativas comunes y mayor certidumbre jurídica. Ello no sólo estimularía un mayor intercambio intrarregional sino que además favorecería la atracción de IED y la gestación de empresas “translatinas”, las que aprovecharían el mercado regional unificado y la acumulación de origen entre todos los acuerdos comerciales intra-América Latina. En un tal escenario, la

integración empezaría a cancelar sus viejas deudas de aporte al desarrollo, la competitividad, la innovación y la construcción de cadenas de valor latinas que, surgiendo primero en el espacio subregional, tenderían luego a saltar al espacio global.

La integración regional ofrece la posibilidad de ampliar los mercados nacionales, las escalas de producción, el desarrollo del comercio de servicios y de las inversiones intrarregionales. Permite además el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, dada su mayor presencia relativa en el comercio intrarregional y estimula la diversificación productiva, al favorecer las exportaciones con mayor valor agregado y contenido manufacturero (véase el gráfico 3). Finalmente, la integración regional puede incentivar la creación de cadenas de valor regionales y constituye una plataforma de aprendizaje que permite una mayor competitividad a nivel mundial. A estas razones tradicionales que avalan la integración, se agregan exigencias derivadas de la actual fase de globalización, tales como la necesidad de alianzas internacionales estratégicas en los planos de producción, logística, comercialización, inversión y tecnología. Mercados ampliados, certidumbre jurídica y convergencia en normas y disciplinas, sumados a avances en infraestructura, energía y conectividad, así como la presencia en redes globales de valor, pasan así a constituirse en exigencias del mundo actual para crecer con equidad.

GRÁFICO 3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CALIDAD DEL COMERCIO INTRAGRUPPO,
RECURSOS NATURALES EN COMPARACIÓN CON MANUFACTURAS, 2006
(En porcentajes)



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

La integración, además de los beneficios asociados al libre comercio, supone la gradual coordinación macroeconómica y en diversas políticas y normas más allá del campo comercial, incluyendo infraestructura, energía y ámbitos regulatorios, además de migración, previsión, salud, educación, medio ambiente, entre los más importantes. La experiencia europea incluye también políticas para reducir las asimetrías económicas entre sus miembros, para estimular la cohesión social en sus respectivas sociedades y para dotarse de una institucionalidad comunitaria que refleje el sentir balanceado del conjunto de sus integrantes.

C. Mejorando el trato a los países de menor tamaño

Sin un trato adecuado de las asimetrías, los países más pequeños no sienten que la actual integración sea el mejor escenario para sus necesidades de crecimiento económico y diversificación exportadora. En tal sentido, se requiere un esfuerzo especial para que en las diversas áreas de política, tales como infraestructura, logística, facilitación de comercio, energía, etc., predomine un enfoque global de beneficio asimétrico, a favor de las economías de menor tamaño relativo. El Fondo para la Convergencia Estructural en MERCOSUR es un paso en la dirección correcta y probablemente podría ser fortalecido, reforzando la capacidad técnica de los países beneficiarios, en orden a mejorar su capacidad para evaluar y proponer proyectos.

En este mismo ámbito, es necesario un esfuerzo adicional para implementar las medidas a los países sin litoral, Bolivia y Paraguay, países que son los más afectados por las asimetrías estructurales y que por las características de su estructura productiva, y los mayores costos de transporte que dificultan el aprovechamiento de ventajas competitivas en terceros mercados, son también los más dependientes del mercado regional, exportando 60% de sus bienes a Sudamérica. En particular, para estos países, se podrían consagrar esfuerzos especiales destinados a la facilitación de los procedimientos aduaneros de mercancías en tránsito, la construcción de infraestructura y equipamiento en fronteras; y el apoyo financiero y técnico en temas de desarrollo rural, medio ambiente y educación.

Sin embargo todos los esfuerzos en el sentido de otorgar a los países de menor desarrollo relativo un trato especial y diferenciado en cuanto al acceso a mercados pueden ser anulados por asimetrías derivadas de prácticas disímiles dispuestas por los organismos gubernamentales y por la falta de armonización de normas comerciales. Voluntad política y convicción en que el potencial de la región mejora cuando todos sus miembros avanzan, son requisitos indispensables en esta tarea. Por cierto, las políticas nacionales que adopten los países beneficiarios también condicionan la calidad del resultado.

En América del Sur, la institucionalidad establecida para la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) crea un espacio para la convergencia entre los procesos de integración de la región y especialmente para lograr una relación de cooperación entre la Comunidad Andina, MERCOSUR, y los demás países de América del Sur. Al respecto, es probable que UNASUR deba incorporar, desde sus primeros pasos, políticas de convergencia para la reducción de asimetrías mediante la creación de mecanismos o fondos de financiamiento, el desarrollo de cadenas productivas intrarregionales, la integración física y energética, así como la cooperación en el manejo de recursos naturales escasos (véase el recuadro 1 para el trato de asimetría en los distintos esquemas de integración).

En el caso de México y Centroamérica, los acuerdos de la X Cumbre de Diálogo y Concertación de Tuxtla, en orden a negociar la convergencia de los acuerdos comerciales vigentes entre México y Centroamérica, con miras a transformarlo en un único Acuerdo de Asociación, también proveen un escenario propicio para abordar un trato preferencial a los países de menor desarrollo relativo.

Una de las ambiciones originales de los acuerdos de integración es la de alcanzar una mayor cohesión social entre los miembros de la integración regional. En este sentido, todos los procesos de integración latinoamericana y caribeña han reconocido las disparidades estructurales en los grados de desarrollo de los países integrantes (véase el cuadro 1 para algunos indicadores sobre las asimetrías). Entre éstas destacan bajos niveles de ingreso, escaso territorio y escala productiva, reducida población, mediterraneidad o la condición de insularidad. No hay duda que tales factores condicionan las posibilidades de crecimiento y el patrón de comercio de un país o de sus regiones y sus posibilidades de inserción internacional, al elevar los costos de transacción y disminuir la probabilidad de internacionalización de ciertos sectores económicos.

RECUADRO 1

EL TRATO DE LAS ASIMETRÍAS EN LOS ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Todos los esquemas de integración, el Acuerdo de Cartagena, que diera origen al Pacto Andino, el proyecto de integración centroamericana, actual Mercado Común Centroamericano, la Comunidad del Caribe (CARICOM), e inclusive la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), y su sucesora, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), contemplaron disposiciones especiales para los países de menor desarrollo relativo. En esa línea, además del Trato Especial y Diferenciado, se incluyeron otras medidas en beneficio de las economías menores, para así evitar que fueran sólo los mecanismos de mercado los que trabajaran a favor de la convergencia o la reducción de disparidades. Estas medidas estaban orientadas a mejorar la competitividad de las economías menos desarrolladas mediante instrumentos de política para impulsar la promoción industrial, las inversiones y el financiamiento especial de proyectos. La crisis de la deuda externa y la crisis asiática luego más la falta de desarrollo en infraestructura institucional y física para el trato de las asimetrías por otra, hicieron que este tipo de medidas se aplicaran parcialmente, y con pocos resultados exitosos.

En la década de 1990 y con el inicio de nuevos procesos de integración regional, el trato no recíproco para las economías menores fue perdiendo relevancia y se limitaba a otorgarles mayor tiempo para la convergencia arancelaria en los procesos de construcción de uniones aduaneras. Este nuevo concepto, que se desprende de las decisiones de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en la Ronda Uruguay, privilegiaba los mecanismos de mercado y las políticas nacionales como instrumentos básicos para reducir las brechas de competitividad y las asimetrías estructurales entre países y regiones partícipes de los esquemas de integración.

No ha sido sino hasta años recientes cuando surge una progresiva preocupación respecto de estas asimetrías y de la necesidad de implementar medidas regionales más efectivas, en vista que las brechas existentes al iniciarse estos procesos de integración no se han reducido.

En el caso de la Comunidad Andina, a partir de 1999 se decidió implementar una la Política Comunitaria para la Integración y el Desarrollo Fronterizo y el Plan Integral de Desarrollo Social (PIDS). Aparte de ello se dispuso mantener las preferencias para los países menores en cuanto a la participación en el financiamiento regional de proyectos, así como también en materia de normas comerciales y arancelarias para el acceso a mercados.

Los países de la CARICOM, en el tratado sucesorio al acuerdo fundacional de 1973, el Tratado Revisado de Chaguaramas (2001), continúa el tratamiento del tema de las asimetrías mediante el tratamiento especial y diferenciado en el capítulo VII. Asimismo contempla la imposición de restricciones a las importaciones para proteger a los PMD del grupo. Lo más notable de este tratado es que establece la creación de un Fondo de Desarrollo Regional, cuyo propósito es proveer asistencia técnica y financiera a los países, regiones y sectores en desventaja. El fondo de desarrollo regional se capitalizará con 250 millones de dólares, con 120 millones de dólares aportados por los estados miembros, y el remanente por parte de los principales socios desarrollados. Asimismo, los países han acordado la creación de una Agencia Regional de Desarrollo. Ambas iniciativas aún no se materializan en su totalidad.

En 2003, los estados miembros del Mercado Común Centroamericano encargaron al Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) que redactara una propuesta social regional de Fondo de Cohesión con el apoyo de la Secretaría General de Integración Económica (SIECA). El proyecto se encuentra en etapa de elaboración y aún está sujeto a revisiones periódicas. El objetivo de fondo sería el de contribuir a la disminución de las diferencias entre los niveles de desarrollo de las diversas regiones, mitigando el retraso de las menos favorecidas.

En el MERCOSUR, el desarrollo del tema se produjo entre el 2003 y el 2004, cuando los países acordaron una serie de medidas para favorecer a las economías menores, siendo la más significativa de todas, la creación del Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM), el cual se ha erigido en un incipiente instrumento de política de convergencia del MERCOSUR en los ámbitos de a) convergencia estructural de las economías menores y regiones menos desarrolladas; b) desarrollo de la competitividad mediante la promoción de procesos de reconversión productiva y laboral; la promoción de la conformación de cadenas productivas, entre otros; c) cohesión social en áreas de salud humana, reducción de la pobreza y el desempleo, y d) fortalecimiento de la estructura institucional. Estos cuatro ámbitos responden a los cuatro programas en los que los países pueden presentar proyectos. El Fondo se constituyó con el aporte de 100 millones de dólares aportados en un 70% por Brasil, 27% por Argentina, 2% Uruguay y 1% Paraguay. Los aportes son anuales, y el fondo podrá nutrirse con otros aportes provenientes de terceros países, instituciones u organismos internacionales. La distribución de recursos del fondo se realizó a favor de los países de menor desarrollo relativo del grupo (48% para proyectos de Paraguay; 32% para proyectos de Uruguay; y 10% respectivamente para proyectos de Argentina y Brasil.

La creación del FOCEM, el consenso para la creación de un Fondo Regional en la CARICOM, así como los estudios para la creación de un fondo similar en el Mercado Común Centroamericano, y los esfuerzos desplegados en el PIDS en la Comunidad Andina, son muestra de la voluntad política de persistir en un proceso de integración que otorgue respuesta a la preocupación de los países de menor desarrollo relativo.

Fuente: Panorama de la inserción internacional 2007 tendencias 2008, CEPAL.

CUADRO 1
ASIMETRÍAS DE LAS SUBREGIONES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2008

(Número de veces en que excede el valor más alto al más bajo del grupo)

	PIB per cápita	Población	Territorio	Países con el PIB más bajo de cada subregión
Comunidad Andina (1969)	2,6	4,7	4,5	Bolivia, Ecuador
MERCOSUR (1991)	6,4	57,8	48,3	Paraguay, Uruguay
MCCA (1960)	5,8	3,0	6,2	Nicaragua, Honduras
CARICOM (1973)	47,1	190,5	624,9	Haití, Guyana
América Latina y el Caribe	47,1	3 821,0	2 4744,1	Haití, Nicaragua

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

Aparte de las asimetrías originadas en las diferencias estructurales, tanto entre países como entre regiones dentro de ellos, existe otro tipo de asimetrías que resulta de efectos transfronterizos de políticas públicas nacionales adoptadas en forma discrecional, principalmente por los países de mayor envergadura. Es posible que los efectos de este tipo de asimetrías sean muy nocivos cuando el grado de interdependencia comercial entre los socios de proyectos de integración es elevado. Las repercusiones pueden derivar de políticas en los ámbitos tanto macroeconómico como microeconómico, y manifestarse en externalidades, como pérdida de competitividad de las exportaciones de los países de menor desarrollo relativo, y también en respuestas no deseadas, como la implantación de niveles más altos de restricciones y de medidas proteccionistas en el seno de los proyectos de integración.

Con todo, queda en evidencia la necesidad de avanzar más decididamente en medidas que limiten los efectos eventualmente adversos que la liberalización comercial podría imponer a los países de menor desarrollo relativo; que compensen las externalidades macroeconómicas o macroeconómicas no deseadas que limiten la eficacia de las medidas de acceso a mercado para estos países.

D. En el contexto de una transformación productiva que incorpore más a las Pymes

Para que este regionalismo abierto se exprese en un vínculo más sólido entre competitividad y cohesión social, es preciso además un esfuerzo adicional en las políticas públicas para favorecer una mayor presencia de las pequeñas y medianas empresas en las corrientes de exportación. En efecto, los acuerdos comerciales no sustituyen una estrategia de desarrollo y si bien aportan acceso a mercado estable, aprovechar dicho acceso requiere incrementar la cantidad y calidad de la oferta exportable.

Ello significa que el verdadero desafío, con o sin acuerdos comerciales radica en la transformación productiva, es decir, en la capacidad de diversificar la base productiva y exportadora, incorporando mayor valor y conocimiento en los flujos de bienes y servicios exportados. Esto significa reforzar el vínculo entre exportaciones primarias, de manufacturas y servicios, a través de clusters o cadenas de valor, estimulando la mayor presencia de pymes en ellas como exportadoras directas o indirectas. Por cierto, ello exige mayor coordinación intragobierno y entre éste y privados. En efecto, las experiencias más exitosas de inserción internacional⁴ muestran la necesidad tanto de una estrecha alianza público-privada para estimular la innovación y la inversión en industrias de exportación como la de una mayor coordinación entre las diversas agencias públicas encargadas de los temas de apoyo productivo y tecnológico a las pymes, promoción de exportaciones, atracción de inversión extranjera directa, políticas de innovación y de formación de recursos humanos. Varios de estos temas están presentes en las agendas nacionales de

⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades*, trigésimo segundo período de sesiones, LC/G.2367(SES.32/3), mayo de 2008.

competitividad que han surgido, a veces en vínculo con procesos de negociación comercial y otras a propósito de consultas subregionales en materia de Ayuda para el Comercio.

En todos y en cada uno de estos temas, la cooperación regional ofrece espacios notables de sinergia que no se están usando cabalmente. Iniciativas como las comentadas más adelante, en torno a un Programa de Cooperación para fomentar el comercio intrarregional podrían incorporar algunas de estas medidas, haciéndolas operativas a través de instancias livianas y flexibles que incorporen a las cámaras empresariales. Se trataría de un mecanismo ágil y novedoso que ayudaría a reforzar el hasta hoy débil vínculo entre buena parte de las decisiones empresariales y los procesos de integración.

E. La integración puede y debe renovarse

Por un lado, consolidando y haciendo converger la red de acuerdos comerciales intrarregionales en materia de acceso, normas de origen y otros procedimientos y, por otro, actualizando sus compromisos en materias hasta hoy no cubiertas, como servicios y compras públicas, por ejemplo. Ello es factible de realizar, preservando la idea central de un mercado ampliado, con libre movilidad de bienes y factores, avances graduales y realistas hacia la coordinación macroeconómica, mecanismos de solución de controversias efectivamente vinculantes, un trato adecuado de las asimetrías, la gestación de fondos estructurales para conseguir beneficios equilibrados, coordinación en políticas sociales e iniciativas audaces en materia de energía e infraestructura.

F. Con realismo en los compromisos

Opciones para profundizar la integración hay muchas y variadas y probablemente la opción de un mercado común, con convergencia de políticas y con una institucionalidad comunitaria es la más exigente. La construcción gradual y realista de objetivos incrementales puede permitirnos avanzar en esa dirección pero el desafío actual es bastante más modesto: preservar lo existente, cumplir los compromisos contraídos y tender puentes de convergencia entre las diversas agrupaciones subregionales. Una revisión pragmática de los compromisos asumidos y la definición de un calendario realista de cumplimiento efectivo, incluyendo la incorporación de los acuerdos comunitarios a la legislación nacional, sería el mejor incentivo para renovar la confianza de los actores económicos en la integración.

G. Una integración profunda es superior a los acuerdos de libre comercio

Como se ha mencionado, una integración profunda, incluyendo adecuadamente los temas comerciales, va mucho más allá de ellos. Los mercados ampliados y las disciplinas comunes que aportan los acuerdos comerciales son complementados por la convergencia en políticas y en sistemas regulatorios, lo que facilita la adopción de iniciativas conjuntas en infraestructura, energía, logística, conectividad y facilitación de comercio. Del mismo modo, un escenario integracionista con certidumbre jurídica estimula la cooperación empresarial entre países, favoreciendo la gestación de cadenas de valor que pueden exportar a terceros mercados.

En tal caso, los esquemas de integración se dotarían de una calidad superior a los TLC, aportando los elementos de desarrollo y coordinación de políticas que ellos no contemplan. Concretarlo, sin embargo, demandará un serio esfuerzo político y técnico. Las complejidades que ha mostrado la cooperación energética en América del Sur son prueba de ello. En el mismo ámbito, las iniciativas de la República Bolivariana de Venezuela en América del Sur, Caribe y Centroamérica debieran ser examinadas con mayor atención, buscando aprender de aquellas experiencias que, siendo innovadoras, puedan ser sustentables en el tiempo, apoyándose en una institucionalidad supranacional. En cualquier caso, es conveniente abandonar la idea que los temas comerciales son más complejos que los de convergencia en infraestructura y energía. Más bien, al contrario, la experiencia muestra que en estos

últimos temas hay más agencias públicas y privadas involucradas, hay complejidades regulatorias mayores y los temas tributarios y de riesgo cambiario operan con mayor intensidad que en los temas comerciales. En todo caso, más allá de estas ciertas dificultades, se trata de pasos que la integración regional debe abordar, si queremos privilegiar los temas de futuro.

H. Hay diferencias importantes entre varias economías latinoamericanas en sus concepciones sobre comercio internacional y modalidades de inserción en la economía global

Lo importante es entender estas diferencias, asumirlas con tolerancia y persistir en el objetivo de la integración regional. El punto obvio de partida es reconocer y aceptar las diferencias y las distintas visiones que han ido surgiendo, de modo de preservar el objetivo integracionista. No es realista esperar que los países que han negociado los tratados de libre comercio con Estados Unidos o con la Unión Europea o con China los dejen caer o suponer que entre ellos no buscarán formas de mayor aproximación. El tema es exactamente como construir integración a partir de esas realidades diversas, buscando conciliarlas en aras de esquemas renovados de integración que eleven el atractivo de un mercado regional ampliado.

I. Pero ellas no pueden obstaculizar el avance en otros temas, quizás más urgentes

Las diferencias en torno a temas comerciales no debieran ser obstáculos para avanzar en otros temas, quizás más urgentes. En efecto, trabajar en conjunto el acercamiento al Asia-Pacífico, con misiones empresariales y ministeriales plurinacionales permitiría promover carteras de proyectos en infraestructura, energía, banca, turismo y logística, con beneficios mutuos para ambas zonas. Coordinar las estrategias de las translatinas, favoreciendo la gestación de cadenas de valor regionales y subregionales, ligaría las decisiones de internacionalización de los principales actores económicos regionales con el proceso de integración. Reforzar el componente asociativo de la innovación y la competitividad es otro ámbito de urgencia. Allí es posible vincular centros tecnológicos en actividades de investigación y de negocios conjuntos, gestando sinergias y masa crítica en los escasos recursos humanos que la región asigna a estos temas de futuro. Los temas de Ayuda al Comercio que involucren a varios países en modernización de aduanas, puertos, infraestructura, logística, conectividad e interoperabilidad en las TICs, son otros ámbitos privilegiados donde se podría desplegar la cooperación regional. En cada uno de estos temas, las opciones unilaterales seguirán siendo sólo segundas mejores opciones, al desaprovechar las posibilidades que permiten el accionar coordinado entre países, las ventajas de mercados ampliados y la convergencia de políticas.

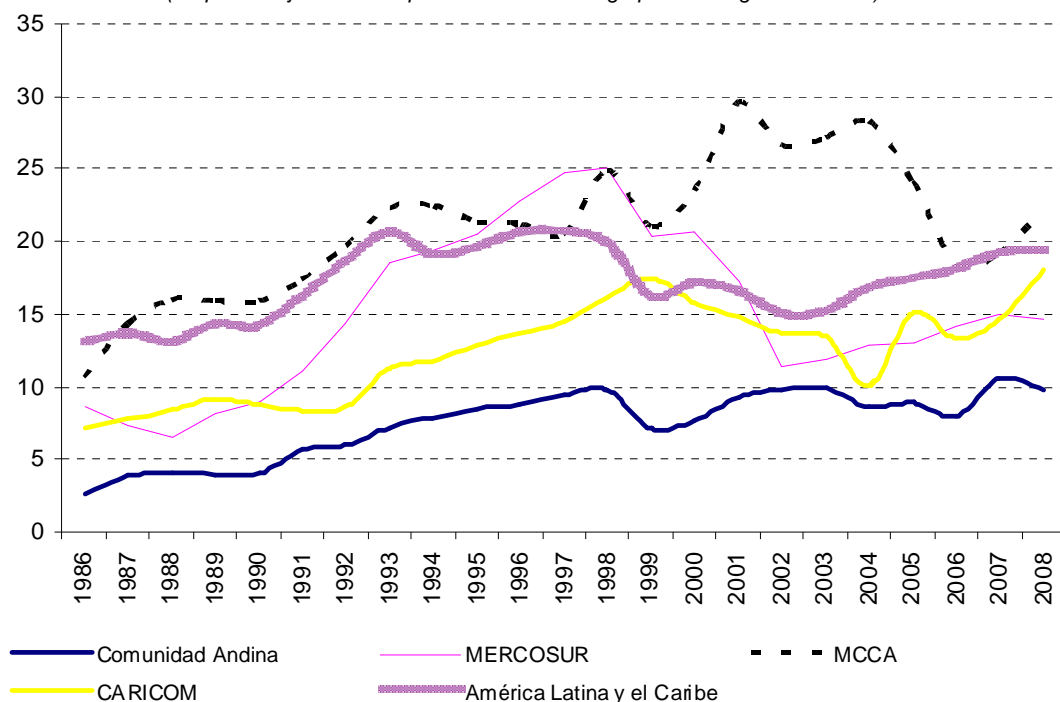
III. El comercio intrarregional debe ser estimulado como respuesta a la crisis internacional

A. El comercio intrarregional aun no recupera sus máximos históricos

El comercio intrarregional, medido como la proporción de las exportaciones intrasubregionales de cada esquema de integración en el total de las exportaciones de cada grupo al mundo, que a mediados de los años ochenta se encontraba en niveles inferiores al 15%, desde inicios de los años noventa comenzó a expandirse en forma sostenida, hasta llegar a representar poco más del 20% para América Latina y el Caribe en su conjunto, y 25% en el caso del MERCOSUR y el Mercado Común Centroamericano. Por su parte la Comunidad Andina y los países de la CARICOM también expandieron sus intercambios recíprocos. Estas alzas, sin embargo, se vieron detenidas, con una fuerte reducción del nivel de comercio intrarregional a partir de 1999, cuando la crisis financiera en Asia repercutió en la región. Posteriormente, las turbulencias cambiarias en MERCOSUR y la Comunidad Andina, desplomaron los intercambios recíprocos entre los países de América el Sur. Si bien, en el Mercado Común Centroamericano, el coeficiente de comercio intrasubregional se continuó expandiendo, en conjunto, la región no alcanzó a recuperar el máximo nivel histórico (véase el gráfico 4).

GRÁFICO 4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO INTRARREGIONAL, 1986-2007

(En porcentajes de las exportaciones de cada grupo o subregión al mundo)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de datos COMTRADE.

Nota: Los datos del Mercado Común Centroamericano no incluyen exportaciones de maquila y zonas francas.

A diez años de la crisis asiática y rusa, y luego de haber transitado por el mejor ciclo de la economía regional en 40 años (2003-2007), aún no es posible recuperar el nivel de comercio intrarregional previo a esas crisis. Comprobación delicada, dado que ingresamos en otra crisis internacional de envergadura, la que sin duda afectará los niveles de comercio intrarregional.

Si comparamos el comercio intrarregional con el de otras regiones del mundo, se puede observar que la región se encuentra bastante rezagada en tal indicador. Mientras la Unión Europea alcanza un nivel de intercambios del 67%, cifra que recoge la profundidad de su integración y la densidad de su comercio intraindustrial, las economías asiáticas también superan holgadamente los indicadores de nuestra región (véase el cuadro 2).

Corrigiendo estos indicadores por el peso relativo de cada zona en las exportaciones mundiales, se detecta que existe un espacio importante para hacer más uso del potencial de comercio intrarregional, potencial que por supuesto, exige remover aquellos obstáculos que lo están limitando. Con base en las cifras de comercio del año 2008, el potencial en que podría incrementarse el comercio intrarregional se mueve en torno a los 86.000 millones de dólares, cifra interesante que representa un 9% del actual nivel de exportaciones regionales (véase el gráfico 5).

CUADRO 2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y ALGUNAS REGIONES DE REFERENCIA: EVOLUCIÓN DE
LAS EXPORTACIONES INTRARREGIONALES, Y SU PROPORCIÓN EN EL COMERCIO
MUNDIAL DE BIENES, 1986-1989; 1994-1997; Y 2006-2007

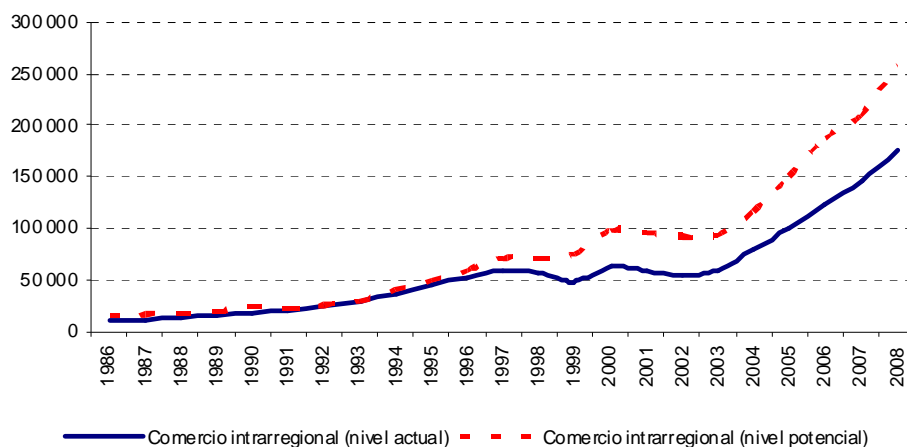
(En porcentajes de las exportaciones al mundo)

	Coeficiente del comercio intrarregional medido por exportaciones			Peso de exportaciones regionales en las exportaciones mundiales		
	(A) = $(X_{intra}/X_{Toti}) * 100$			(B) = $(X_{Toti}/X_{Mundo}) * 100$		
	1986-1989	1994-1997	2005-2007	1986-1989	1994-1997	2005-2007
Comunidad Andina	3,7	8,7	9,1	0,4	0,4	0,5
MERCOSUR	7,7	21,9	13,8	1,5	1,4	1,6
MCCA	14,2	21,4	20,9	0,1	0,1	0,2
CARICOM	8,1	13,2	14,2	0,2	0,1	0,2
América Latina y el Caribe	13,6	20,0	18,2	3,8	4,6	5,6
África	4,3	9,4	14,5	1,1	1,0	1,7
ASEAN	17,9	24,5	25,2	3,4	6,1	6,1
Unión Europea	64,2	65,7	67,1	41,1	39,7	38,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de datos COMTRADE.

GRÁFICO 5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMERCIO INTRARREGIONAL HISTÓRICO
Y UNA ESTIMACIÓN DE SU NIVEL POTENCIAL, 1986-2007^A

(En miles de millones de dólares)



Fuente: Calculado sobre la base de cifras oficiales.

B. El mercado regional puede amortiguar la caída en las exportaciones manufactureras

Tales estimaciones cobran relevancia si se tiene en cuenta que el comercio intrarregional es mayormente intensivo en manufacturas, especialmente de aquellas basadas en recursos naturales, así como en productos de intensidad tecnológica baja y media. Productos como alimentos preparados, jugos, galletas, la industria química y farmacéutica, plásticos, así como los intercambios de línea blanca (cocinas, lavadoras, calefactores, etc.), automotores y textiles se encuentran dentro de la canasta de productos con mayor intensidad y propensión a ser exportados hacia circuitos comerciales intrarregionales. Todos estos segmentos son ampliamente atendidos por empresas de tamaño pequeño y medio, así como por un grupo de empresas con alto grado de internacionalización intrarregional.

El cuadro 3 lista en orden de importancia, según el valor exportado, los 25 principales productos de exportación intrarregional en los tres esquemas de integración de mayor tamaño en la región. Nótese como son precisamente productos manufacturados los que dominan los intercambios, con incidencias de más del 40% y 50% del total de las exportaciones destinadas al mundo. Se destaca el sector automotriz como un eje del comercio intrarregional latinoamericano (véase el recuadro 2).

CUADRO 3
COMERCIO INTRARREGIONAL MERCOSUR, COMUNIDAD ANDINA
Y MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO, 1986, 1996 Y 2006

(Según clasificación CUCI Rev. 2 a 4 dígitos)

Orden	Productos	Valor de las exportaciones intrarregionales			Porcentajes en el total			Coeficiente intrarregional (Xi/XTotales)*100		
		1986	1996	2006	1986	1996	2006	1986	1996	2006
1	Vehículos de pasajeros	49	1 333	2 931	0,9	5,4	6,6	18,3	87,1	43,8
2	Vehículos de transporte	82	576	1 801	1,5	2,3	4,1	19,7	64,6	49,8
3	Gas de petróleo	329	95	1 758	6,2	0,4	4,0	100,0	99,9	76,2
4	Petróleo crudo	38	1 468	1 625	0,7	6,0	3,7	3,2	22,0	7,4
5	Autopartes	67	921	1 422	1,3	3,8	3,2	15,8	53,8	34,9
6	Transmisores de TV y radio	1	6	1 191	0,0	0,0	2,7	55,9	41,2	41,4
7	Trigo no molido	150	808	1 143	2,8	3,3	2,6	38,1	75,2	72,1
8	Polietileno	17	194	681	0,3	0,8	1,5	46,4	73,0	49,2
9	Medicamentos	81	377	590	1,5	1,5	1,3	63,8	65,6	41,1
10	Cosméticos	18	148	457	0,3	0,6	1,0	57,1	76,7	52,1
11	Aceites de soja	75	236	447	1,4	1,0	1,0	21,0	13,7	10,5
12	Pistones para autos	15	357	414	0,3	1,5	0,9	4,6	70,5	29,2
13	Tortas de soja	7	146	406	0,1	0,6	0,9	0,4	2,8	5,6
14	Cobre y sus aleaciones	13	70	392	0,2	0,3	0,9	21,0	54,1	42,8
15	Otros gases	7	79	379	0,1	0,3	0,9	98,3	66,0	40,5
16	Polipropeno	20	105	342	0,4	0,4	0,8	48,7	50,1	50,2
17	Maíz	99	204	338	1,9	0,8	0,8	15,1	15,0	17,5
18	Plástico para embalar	8	102	333	0,1	0,4	0,8	15,5	59,3	55,9
19	Lingotes y barras de acero	12	67	330	0,2	0,3	0,7	2,7	5,0	13,8
20	Polivinílicos	30	144	329	0,6	0,6	0,7	50,2	54,4	55,1
21	Láminas de hierro y acero	26	78	325	0,5	0,3	0,7	11,6	40,7	46,7
22	Aleaciones de cobre	7	78	318	0,1	0,3	0,7	16,9	7,7	8,9
23	Calzado	21	191	316	0,4	0,8	0,7	2,1	11,2	15,5
24	Soja en grano	24	230	316	0,5	0,9	0,7	3,1	11,5	3,9
25	Polímeros	18	50	316	0,3	0,2	0,7	56,0	56,3	53,9
	Primeros 25 productos	1 211	8 062	18 900	22,7	32,8	42,9	12,9	27,7	22,9
	Otros productos	4 113	16 487	25 206	77,3	67,2	57,1	11,9	21,6	14,2
	Total	5 323	24 549	44 105	100,0	100,0	100,0	12,1	23,3	17,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de datos COMTRADE.

RECUADRO 2

EL COMERCIO INTRARREGIONAL COMO AMORTIGUADOR DE LA CRISIS FINANCIERA GLOBAL PARA EL SECTOR AUTOMOTRIZ LATINOAMERICANO

El sector automotriz de América Latina se recuperó plenamente desde la crisis de 1998 y seguía expandiéndose hasta hace poco. Durante 2007, la región produjo aproximadamente 5,9 millones de unidades combinadas de automóviles y vehículos para el uso comercial, representando 8,1% de la producción mundial en ese año. Los principales países productores en la región son Brasil (2,97 millones de unidades en 2007), México (2,09 millones), Argentina (545.000), República Bolivariana de Venezuela (172.000) y Colombia (74.000).

El sector se ha dinamizado gracias a : i) una mayor productividad; ii) la especialización en distintos nichos de mercados, de acuerdo con la dotación de factores o por medio de economías de escala de cada país fabricante y iii) al establecimiento de mercados comunes o más amplios a través de acuerdos de libre comercio de distinta índole.

Se trata de un sector clave para las economías que fabrican este rubro de productos. Para Brasil representa un 5% de su PIB^a. Para el comercio intrarregional latinoamericano, es el sector más importante. Las exportaciones de vehículos ocuparon un 14% del intercambio comercial entre los países latinoamericanos en 2006 y las exportaciones del sector hacia la propia región representaron más del 25% de las exportaciones totales. Por otra parte, las exportaciones brasileñas y argentinas de autopartes alcanzaron su record en 2007 de 706 millones de dólares y 95 millones de dólares, respectivamente. El sector automotriz genera cerca de 12,000, 290,000 y 137,000 puestos de trabajo en Argentina, Brasil y México, respectivamente (OICA, en línea).

La actual estrategia del sector en la región es dramáticamente distinta a la de décadas anteriores, donde se basaba en ventas locales. La industria argentina se ha transformado en un sector altamente orientado al comercio, exportando más de 58% de su producción al exterior (Metalmeccánica 2008, www.metalmecanica.com). En el caso de México, más de 72% de la producción local se exporta. El volumen de exportación mexicana acumulado de enero-octubre de 2008 es de 1,414 mil unidades, 5% mayor al acumulado en el mismo periodo de 2007. El principal destino de exportación sigue siendo Estados Unidos, con una ligera rebaja en su participación hasta un 71% en el total exportado. En contraste, el volumen de vehículos enviado a otras regiones del mundo continúa en crecimiento; el continente europeo se destaca con un 21% de incremento acumulado en 2008 y una participación de 13% en el total exportado. América Latina se ha convertido en un destino importante con un 24% de incremento y una participación de 7% (véase el siguiente cuadro).

SECTOR AUTOMOTRIZ EN MÉXICO: EXPORTACIONES ACUMULADAS AL MES DE OCTUBRE 2007 Y 2008

Destino	Enero-octubre		Dif %	Participación	
	2008	2007	2007/2008	2008	2007
Estados Unidos	1 000 446	1 017 421	-1,7	70,8	75,8
Canadá	90 760	76 582	18,5	6,4	5,7
América Latina	103 949	83 437	24,6	7,4	6,2
Asia	30 816	7 724	299	2,2	0,6
Europa	185 581	152 547	21,7	13,1	11,4
otros	2 209	4 255	-48,1	0,2	0,3
TOTAL	1 413 761	1 341 966	5,3		

Fuente: Asociación mexicana de la industria automotriz, a.c. (en línea).

Similar dinamismo similar se observa en el sector de autopartes en Argentina. Entre los principales destinos de las exportaciones argentinas de este rubro, destaca notoriamente Brasil, cuyas compras se acercaron a 60 millones de dólares, un 63% de las exportaciones totales del sector. México, República Bolivariana de Venezuela, Colombia, Chile, Uruguay, Ecuador y Paraguay también figuran entre los 15 destinos más importantes. Argentina se ha convertido en el segundo mayor origen de importaciones brasileñas de autopartes después de Japón. Este sector agrupa aproximadamente 400 empresas (358 pymes) generando empleo para 55,000 personas.

Ante los efectos de la crisis financiera internacional, la alta demanda por automóviles en América Latina comienza a retroceder, como producto de la retracción en el consumo y de las dificultades en el acceso al crédito. La desaceleración es evidente en Brasil, México y Argentina, los tres principales productores y mercados de la región. Al respecto, Brasil acaba de anunciar un plan para estimular la demanda de automóviles por 4 mil millones de dólares. Teniendo en consideración, los millonarios programas de rescate y/o de subsidio que favorecerán a las industrias automotrices europeas y norteamericanas, a propósito de la crisis financiera y de la implantación de tecnologías menos contaminantes, podría ser interesante esbozar un programa regional de apoyo a la competitividad de este sector, de modo de evitar desventajas demasiado pronunciadas que emerjan de la actual crisis financiera.

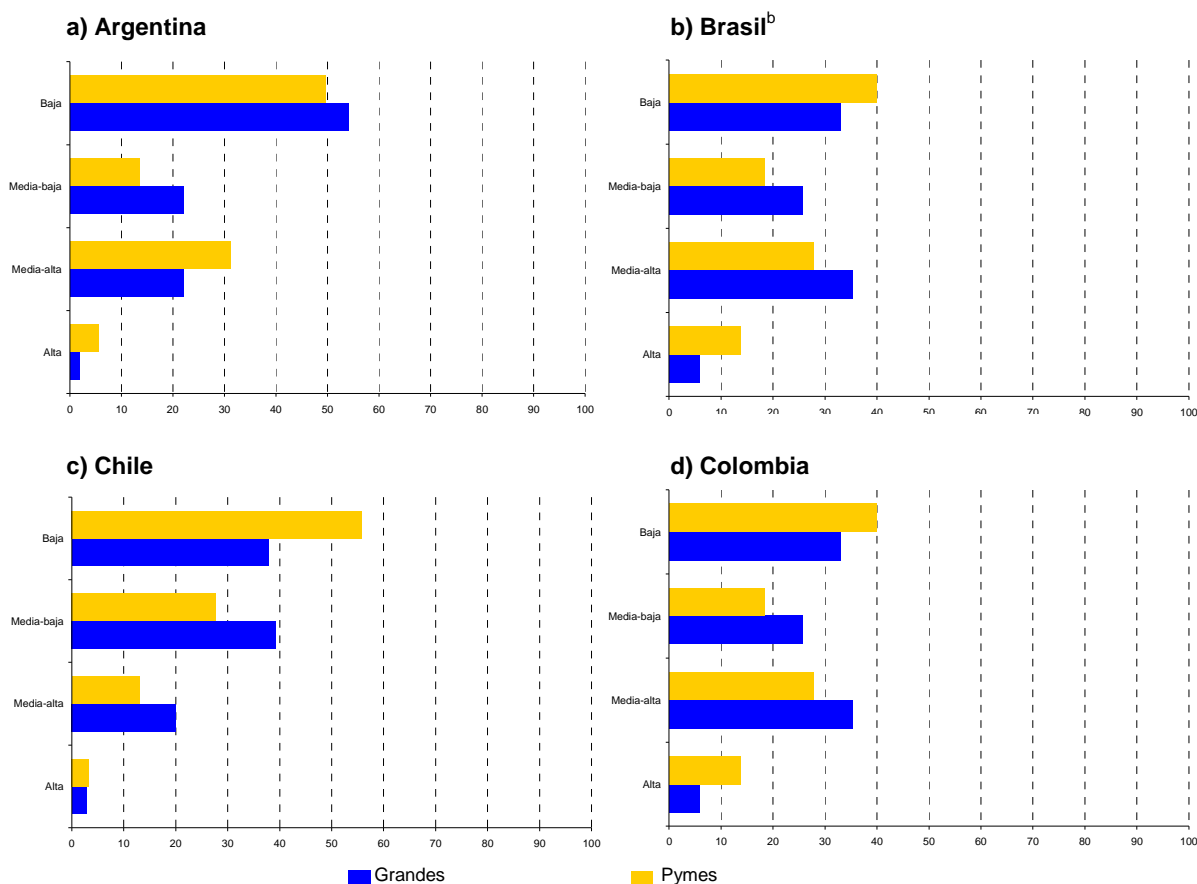
Fuente: Panorama de la inserción internacional 2007 tendencias 2008, CEPAL.

a El Periódico de México [en línea] <http://www.elperiodicodemexico.com>.

C. Pymes latinoamericanas son fundamentales en la exportación de productos con valor agregado hacia el mercado regional

Pese a la importante concentración sectorial de las exportaciones realizadas por las pymes en un limitado número de sectores —particularmente en alimentos, bebidas y tabaco, productos químicos y refinación de petróleo, y productos del complejo metal-mecánico—, su perfil comercial difiere al de las grandes empresas exportadoras. La oferta exportadora de las pymes regionales está menos concentrada, con mayor relevancia de los sectores intensivos en trabajo tanto calificado como no calificado, productos diferenciados y sujetos a economías de gama con mayores encadenamientos con proveedores de bienes y servicios nacionales. Por su parte, las grandes empresas exportadoras, si bien coinciden en algunos de estos sectores, se ubican básicamente en sectores intensivos en capital, escala y recursos naturales (FUNDES 2007, véase el gráfico 6).

GRÁFICO 6
ARGENTINA, BRASIL, CHILE Y COLOMBIA, EXPORTACIONES MANUFACTURERAS, SEGÚN TAMAÑO DE EMPRESA EXPORTADORA E INTENSIDAD TECNOLÓGICA, 2004^a
(En porcentajes)



Fuente: FUNDES, Estudio comparado sobre el éxito exportador pyme en Argentina, Chile y Colombia, 2007, FUNDES (2007), Coordinadores: Dario Milesi, Virginia Moori Koenig y Gabriel Yoguel. SEBRAE (2008), As Micro e Pequenas Empresas na Exportação Brasileira, 1998-2006, Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, Brasília.

^a Las pymes no incluyen las empresas micros.

^b Se refiere al año 2006.

Desde la perspectiva del contenido tecnológico de los productos exportados por las pymes, de acuerdo con la clasificación de la OCDE, los resultados comparados muestran una especialización comercial muy sesgada hacia manufacturas con bajo contenido tecnológico, situación que es más marcada en el caso chileno. Sin embargo, tanto en el caso argentino como en el brasilero, las ventas externas realizadas por las pymes del país tienen una especialización mayor en productos con contenido tecnológico más elevado (véase el gráfico 6)⁵. En el caso de Colombia, tanto para las grandes como para las pymes, los envíos se concentran, en primer término, en productos de Baja tecnología y, en segundo lugar, en los de Media Baja⁶.

En cuanto al destino de las exportaciones manufactureras, los principales bloques son los mismos tanto para las pymes como para las grandes empresas. Sin embargo, se aprecian algunas diferencias en términos de especialización regional: i) las exportaciones realizadas por las pymes argentinas presentan una especialización en torno a países y regiones del continente americano (el MERCOSUR y la CAN, y Canadá en el NAFTA); ii) las chilenas en torno a los países del MERCOSUR y la CAN, y iii) las colombianas en la CAN (República Bolivariana de Venezuela), y NAFTA (México).

⁵ El informe del CEDEX en Argentina señala que un 75% de las empresas argentinas encuestadas fueron exportadores de manufacturas de origen industrial (MOI) en 2006, mayoría de las cuales se exportaron con una marca propia. Orlando, Pablo, Diana Silveira y Carolina Lalinde (2007), "Encuesta a pymes exportadoras", Centro de Estudios para el Desarrollo Exportador, CEDEX y la Universidad de Palermo, Buenos Aires.

⁶ Entre las firmas grandes destacan los envíos de la refinación del petróleo y metales ferrosos, y entre las pymes prevalecen los productos de metal, otras manufacturas, productos de caucho y plástico y metales no ferrosos.

IV. Propuestas para reactivar la integración regional

La renovación de la integración debe adecuarse tanto al nuevo escenario internacional como a las modificaciones que se han dado en el propio espacio regional⁷. Ello significa, por ejemplo, aprovechar las oportunidades de un escenario global cada vez más multipolar en lo económico, con mayor presencia relativa de las economías emergentes y con un rol protagónico de China, India, Asia-Pacífico y los BRICs en la economía mundial. Significa también reconocer la marcada tendencia a la gestación de megabloques (América del Norte, Unión Europea, Asia-Pacífico), así como la intensidad de la globalización y del cambio tecnológico. En lo regional, es prudente reconocer realidades diferenciadas entre el espacio México-Centroamérica-Panamá, por un lado, el Caribe por otro y América del Sur, por último. Las visiones y matices sobre comercio e inserción internacional son diferenciadas entre estas tres subzonas. Mayor predisposición al comercio internacional y a las negociaciones comerciales en el primer espacio, menos predisposición compartida en el último de ellos y mayor madurez en la institucionalidad comunitaria en el Caribe.

En el marco de estas realidades, la CEPAL propone mayor flexibilidad en los procesos de integración regional, aceptando esquemas de geometría variable y diversas velocidades en el proceso, con relaciones múltiples en función de los temas, en tanto se privilegie el objetivo integracionista de mediano y largo plazo. La experiencia de la Unión Europea es muy clara al respecto, ya que esa geometría variable no limitó la profundidad del compromiso integracionista, más bien al contrario, la acentuó, al poder adecuarse a las circunstancias políticas y económicas especiales que pueda afrontar alguno de sus miembros. Centroamérica

⁷ F. Peña, Newsletter, diciembre 2008.

también muestra que es posible permitir esa flexibilidad, sin afectar el compromiso con la integración. Hay países centroamericanos, como Costa Rica, que han podido negociar acuerdos bilaterales, por ejemplo, con Chile y Canadá, acuerdos a los que en algún momento se suman los demás integrantes del esquema centroamericano. Esta posibilidad de mayor flexibilidad es mayor, en tanto mayor sea el peso en la integración de los componentes no estrictamente comerciales, como los de infraestructura, logística, energía y coordinación de otras políticas públicas.

Los acuerdos comerciales entre países de la región depositados en ALADI podrían dar un paso adicional y avanzar hacia su convergencia, tendiendo puentes entre los diversos esquemas de integración subregionales (CAN, CARICOM, MERCOSUR y SICA). Mejorar la credibilidad en la integración es fundamental y ello exige reforzar su institucionalidad y los mecanismos de solución de controversias, marchando hacia un esquema único de controversias en América Latina y el Caribe y con la misma capacidad vinculante que se asigna a los fallos de la OMC.

La CEPAL propone también avanzar en Facilitación del Comercio, examinando la aplicación en la región de las propuestas que los países latinoamericanos y caribeños han realizado en las negociaciones de la Ronda Doha. Se trata de asegurar la asistencia técnica para implementar los acuerdos, considerando su relación con el trato especial y diferenciado; establecer el carácter vinculante de los compromisos, asociado a un financiamiento seguro y suficiente, así como relevar la cooperación en infraestructura, sistemas de información y creación de capacidad humana e institucional. Especial énfasis debería concederse a las iniciativas orientadas a mejorar el tránsito y la logística, en particular, en el caso de los países sin litoral marítimo.

Al respecto, la CEPAL apoya la reciente propuesta de R. Zoellick, Presidente del Banco Mundial⁸, en orden a sacar el tema de Facilitación de Comercio de la agenda de negociaciones de Doha, transformándolo en un programa de trabajo, con financiamientos comprometidos. Esto permitiría que, en el contexto de la actual crisis internacional, estos fondos permitiesen que las corrientes de comercio siguieran activas, particularmente entre economías en desarrollo.

Son varias las direcciones concretas en las que es necesario seguir avanzando. Por un lado, hacer converger los compromisos en materia de acceso a mercados y, por otro, actualizar los compromisos en materias hasta hoy no cubiertas cabalmente como servicios, inversiones y compras públicas, al menos. En efecto, una cosa es la resistencia a negociar estos temas en acuerdos Norte-Sur, en rechazo a enfoques que se los considera de poco beneficio para los países en desarrollo y otra muy distinta, es no avanzar en estos temas en los esquemas de integración subregional. En este sentido, que algunas economías de la subregión hayan negociado o estén a punto de hacerlo con economías del Norte, abre espacio para avanzar en estos temas, privilegiando la construcción de senderos pragmáticos de convergencia que, sin replicar necesariamente el formato de tales acuerdos, sí puedan proveer un mejor escenario para el desarrollo intrarregional de las inversiones y las exportaciones de servicios.

Una síntesis de estas propuestas incluye:

- Ampliación del mercado regional;
- reforzar el comercio intrarregional de servicios;
- infraestructura para el comercio intrarregional;
- un Programa de Cooperación para estimular el comercio intrarregional.

⁸ “Modernización del multilateralismo y los mercados”, Discurso de R. Zoellick en el Peterson Institute for International Economics, Washington, D.C, 6 de octubre, 2008.

A. Es necesario ampliar el mercado regional

El mercado regional se ampliaría considerablemente, si la región acelerase la eliminación de las barreras arancelarias y estableciese mayor claridad en las reglas de origen claras, buscando su gradual convergencia y posterior acumulación, lo que significaría un refuerzo considerable a la competitividad de los países.

Entre las medidas pertinentes, se incluyen:

- La consolidación de las diferentes listas de desgravación existentes en el conjunto de acuerdos comerciales de la región⁹, lo que significa consolidar y simplificar la diversidad de listas de desgravación que existe en el conjunto de acuerdos comerciales regionales¹⁰;
- armonizar las normas de origen y sus procedimientos de verificación, para luego explorar su acumulación, partiendo por sectores donde su factibilidad sea más inmediata. El primer paso sería homogeneizar tales normas y el siguiente buscar su acumulación, marchando en serio hacia un mercado unificado. Eso significaría que se podrían utilizar insumos de cualquier país regional para exportar a cualquier otro país de la región, lo que estimularía la gestación de las cadenas de valor regionales, dando un impulso adicional a las “translatinas”¹¹;
- armonizar la gestión de las aduanas, incluyendo armonización, simplificación y automatización de los procedimientos aduaneros, normas de origen y verificación de las mismas;
- armonizar normas sanitarias y fitosanitarias, obstáculos técnicos al comercio, conjuntamente con las normas en servicios de transporte, que son medidas críticas para la facilitación del comercio intrarregional;
- uniformar las medidas de defensa comercial (salvaguardias, antidumping y derechos compensatorios) y luego proceder a eliminarlas para los productos originarios de la región;
- eliminación de barreras arancelarias innecesarias al comercio;
- uniformar y consolidar los mecanismos de solución de controversias, marchando hacia un mecanismo único en la región, replicando los procedimientos y el carácter vinculante de la normativa OMC, que cubra todos los acuerdos comerciales entre los países de la región;
- promover avances conjuntos y coordinados en temas como, certificación de calidad¹²; (véase el cuadro 4) trazabilidad; seguridad en el comercio; normas sanitarias y fitosanitarias (como el combate conjunto a la fiebre aftosa y a la gripe aviar); buenas prácticas productivas y de comercialización, promoción conjunta de exportaciones, generando mejores condiciones para una competitividad asociada a la integración y la coordinación de políticas¹³;

⁹ Un estudio elaborado por las secretarías de integración del MERCOSUR y la Comunidad Andina, en conjunto con la ALADI indica una lenta convergencia hacia el libre comercio entre los países sudamericanos, ya que de un 35-60% del comercio libre de aranceles en el 2006, se llegaría sólo a un 60%-70% para el 2014 y a un 65%- 95% del mismo para el 2018.

¹⁰ Solo en América del Sur existen 10 acuerdos ALADI más el acuerdo de integración de la CAN. Ello genera 11 procesos de integración que dan origen a 90 trayectorias de desgravación arancelaria para las correspondientes 45 relaciones bilaterales (45 pares de países en el subcontinente y 2 relaciones preferenciales en cada par pues las desgravaciones no son estrictamente recíprocas). ALADI-CAN-MERCOSUR, 2006.

¹¹ Es posible que por razones prácticas sea preferible partir por acumulación de origen entre todas las economías sudamericanas, por un lado, y entre México y Centroamérica, por otro, para en una segunda fase favorecer la acumulación entre los acuerdos de Sudamérica y los de Mesoamérica. Las economías caribeñas deberían evaluar la forma y modalidades de incorporación a este proceso.

¹² Los países de América Latina están muy rezagados con respecto a sus homólogos de Asia-Pacífico en este ámbito. Por ejemplo, el número de normas de calidad ISO que cada región certificó en 2006 muestra una clara diferencia, no sólo en el número absoluto de certificaciones sino también en las certificaciones por millón de habitantes.

¹³ Un abordaje regional de los requisitos de calidad y certificación, por ejemplo, no sólo permitiría generar economías de escala en la producción de bienes y servicios, al enfrentarse una normativa común en toda la región, sino que también se estimularía la producción específica de servicios de calidad que estimularían el comercio intrarregional, haciéndolo compatible con el comercio orientado a otras regiones y avanzando en la formación de una masa crítica regional de recursos humanos calificados en esos temas.

CUADRO 4
CERTIFICACIONES ISO EN 2006, POR NORMA

(En cifras absolutas, porcentajes y certificaciones por millón de habitantes)

Normas ISO	9001	14001	16949	13485	TOTAL	Porcentaje	Certificaciones por millón de habitantes
	Sistemas de gestión de calidad	Sistemas de gestión ambiental	Calidad de la producción automotriz	Sistemas de gestión sanitaria			
China	162 259	18 842	4 758	228	186 087	45,33	142
Japón	80 518	22 593	939	438	104 488	25,45	820
Rep. de Corea	15 739	5 833	2 621	229	24 422	5,95	506
Australia	17 440	1 964	127	69	19 600	4,77	967
Malasia	6 786	593	275	101	7 755	1,89	291
Singapur	5 830	716	90	46	6 682	1,63	1 490
Tailandia	3 913	1 369	471	32	5 785	1,41	89
Indonesia	4 783	369	110	6	5 268	1,28	24
Viet Nam	3 167	189	16	5	3 377	0,82	40
Filipinas	2 007	458	67	21	2 553	0,62	29
Nueva Zelanda	2 150	182	2	7	2 341	0,57	556
Brunei Darussalam	52	4	0	0	56	0,01	0
Myanmar	19	0	0	0	19	0,00	0
Camboya	10	2	0	0	12	0,00	1
Rep. Dem. Pop. Lao	1	0	0	0	1	0,00	0
Brasil	9 014	2 447	846	40	12 347	3,01	65
Argentina	9 364	862	307	21	10 554	2,57	271
Colombia	6 271	296	51	0	6 618	1,61	142
México	4 636	409	758	25	5 828	1,42	54
Chile	2 565	375	9	0	2 949	0,72	179
Uruguay	648	45	9	2	704	0,17	202
Perú	576	83	2	9	670	0,16	24
Venezuela (Rep. Bol. de)	535	51	26	0	612	0,15	23
Ecuador	486	50	6	0	542	0,13	40
Cuba	363	6	0	0	369	0,09	33
Costa Rica	186	55	2	4	247	0,06	56
Bolivia (Est. Plur. De)	198	30	0	0	228	0,06	24
Paraguay	103	4	0	0	107	0,03	17
Panamá	99	5	0	0	104	0,03	32
El Salvador	96	4	0	0	100	0,02	14
Guatemala	61	7	0	0	68	0,02	5
Rep. Dominicana	29	2	1	2	34	0,01	4
Nicaragua	28	3	0	0	31	0,01	6
TOTAL	339 932	57 848	11 493	1 285	410 558	100	137

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Internacional de Normalización (ISO), The ISO Survey, 2006.

- definir un programa regional de facilitación de comercio que recoja los lineamientos promovidos por los países de la región en la Ronda Doha, con especial atención a los temas de trato especial y diferenciado y de apoyo a la conectividad e infraestructura de países sin litoral marítimo;
- facilitar una mejoría sustancial en materia de la interconexión de infraestructura, de acuerdo a los criterios establecidos en IIRSA y en el Proyecto Mesoamérica, y
- promover esfuerzos conjuntos de investigación y desarrollo tecnológico, favoreciendo sinergias en torno a negocios tecnológicos, de modo de ganar presencia en las redes internacionales de innovación, a través de alianzas con centros tecnológicos de otros continentes. La transferencia de tecnología hacia los países de menor desarrollo relativo debe ser un componente básico del nuevo “regionalismo abierto”.

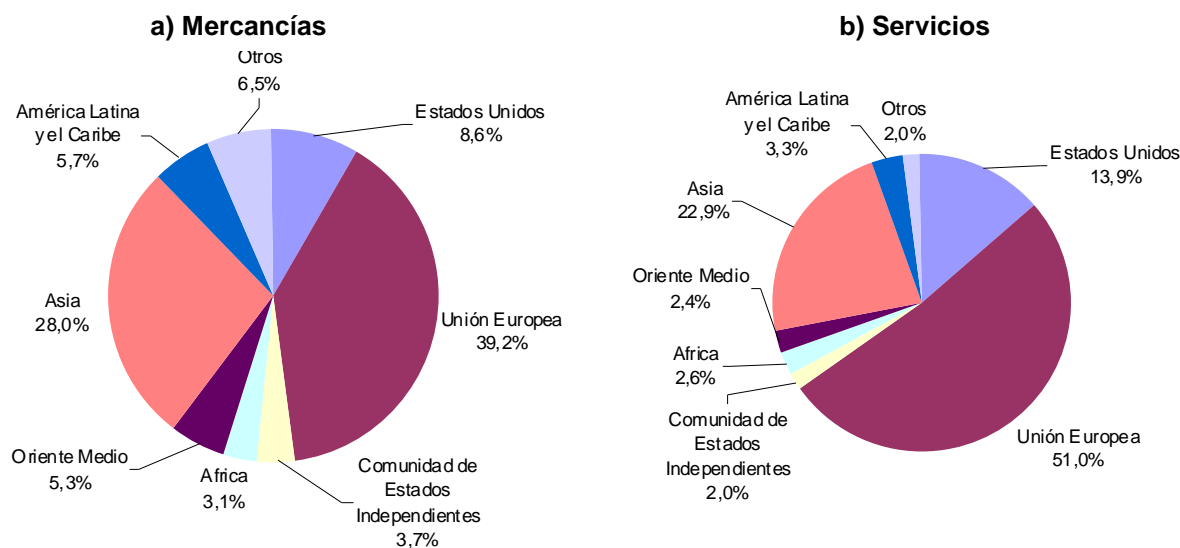
B. Reforzar el comercio intrarregional de servicios

Los servicios son cada vez más determinantes de la competitividad, mediante el perfeccionamiento de la intermediación financiera, la infraestructura, la logística, el uso de las TICs y la educación. En una economía global que cada vez se orienta más a las ventajas competitivas en conocimiento, los servicios pasan ser un componente central de la innovación. En tal sentido, por ejemplo, mejorar la calidad y el costo de las telecomunicaciones, el acceso a Internet y la amplia difusión de la banda ancha a costos accesibles para las mayorías ha dejado de ser una sofisticación tecnológica para transformarse en un eje gravitante de cualquier estrategia de transformación productiva con equidad.

La región está rezagada en el comercio internacional de servicios, segmento a la vez más dinámico que el comercio de bienes. En las últimas dos décadas, las exportaciones de servicios de América Latina y el Caribe se multiplicaron por 4,5, por 6,2 en el mundo, por 8 en los países de ASEAN, por 14 en India y por 24 en China¹⁴ (véase la participación de la región en el comercio mundial de servicios en comparación con la de bienes en el gráfico 7).

Los gráficos 8 y 9 muestran el menor peso relativo de los servicios en los países de mayor tamaño, como Brasil, México y la República Bolivariana de Venezuela. Al contrario, Centroamérica y el Caribe aparecen como economías de servicios, y la intensidad aumenta, al calcular el peso de las exportaciones de servicios en las exportaciones totales de bienes y servicios.

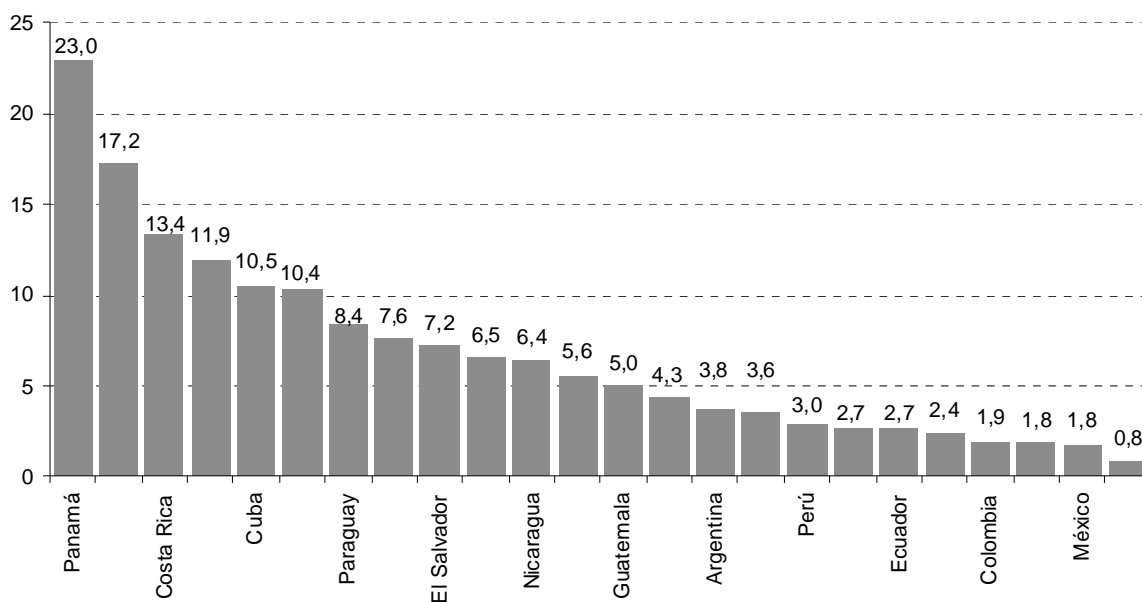
GRÁFICO 7
PARTICIPACIÓN DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES DE BIENES Y SERVICIOS, 2007



Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC), "El comercio mundial en 2007 y perspectiva para 2008", Comunicados de prensa (Press 520/Rev.10, 17 de abril de 2008).

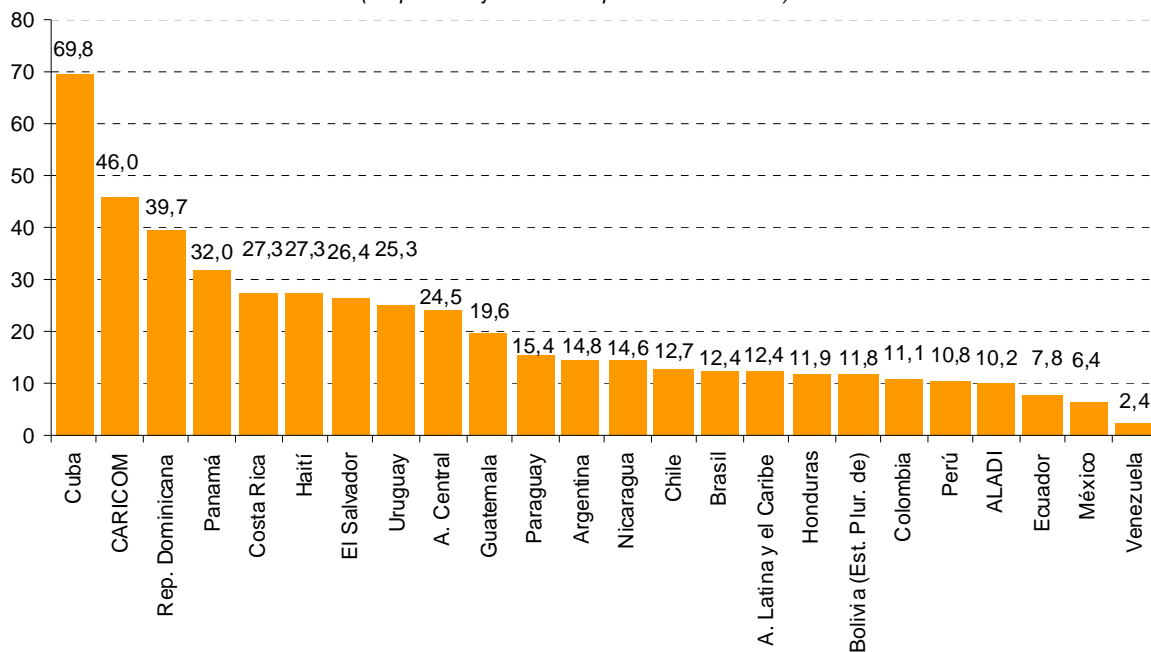
¹⁴ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2006. Tendencias 2007*, capítulo III, LC/G.2341-P, octubre de 2007.

GRÁFICO 8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES DE SERVICIOS COMO PROPORCIÓN DEL PIB, 2005-2007
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en base a la información oficiales de países y de UNCTAD.

GRAFICO 9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES DE SERVICIOS COMO PROPORCIÓN DE LAS EXPORTACIONES TOTALES DE BIENES Y SERVICIOS, 2005-2007
(En porcentajes de las exportaciones totales)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en base a la información de UNCTAD.

Cifras de OCDE muestran una gran relevancia del comercio de servicios sur-sur¹⁵, en el cual el comercio intrarregional juega un papel siempre más preponderante¹⁶. En el sector de servicios, el comercio es afectado mucho más por barreras no arancelarias, prácticas regulatorias, y obstáculos técnicos que por la distancia, ya que los costos de transporte son de escasa importancia. Avances sustanciales en la liberalización del comercio de servicios a nivel regional tienen entonces un enorme potencial para el crecimiento de las exportaciones de servicios en los países de América Latina y el Caribe.

Este objetivo es aún más importante en un momento en el que muchos países desarrollan ventajas competitivas en servicios intensivos en mano de obra calificada y en servicios empresariales sofisticados. Tradicionalmente, los países de América Latina y el Caribe fueron particularmente exitosos en sectores intensivos en trabajo o recursos naturales o en servicios como construcción, transporte y turismo. De este modo, la región mostraba un marcado déficit en disponibilidad de servicios profesionales y empresariales de alta calidad. Hoy, la situación está cambiando: mejoras directivas y organizacionales combinadas con tecnologías avanzadas, precios competitivos, y la capacidad de producir recursos humanos con habilidades específicas —como ingenieros, arquitectos, diseñadores, economistas, expertos de las tecnológicas de información y comunicaciones (las TIC)— permiten a muchas empresas regionales ofrecer servicios empresariales que contribuyen a mejorar la competitividad de las empresas de bienes en el mercado global. Por su efecto derrame, la disponibilidad de servicios profesionales y empresariales representa un factor clave para la productividad y competitividad de una economía y en este momento de crisis puede ser una oportunidad histórica para desarrollar la dimensión regional de este sector.

Para ello, negociar la facilitación de acceso a los mercados a nivel regional tendría un gran efecto catalítico. En primer lugar, la liberalización de los servicios puede negociarse más fácilmente entre un grupo limitado de participantes, especialmente cuando sus economías se encuentren en niveles similares de desarrollo y con cercanos vínculos culturales, aspectos que favorecen un mayor grado de reciprocidad entre socios regionales de lo que sería posible en un marco de negociaciones multilaterales. En segundo lugar, el comercio regional de servicios ofrece un entorno propicio para que las empresas nacionales aceleren sus curvas de aprendizaje, creando capacidad de oferta internacionalmente competitiva. Además, la liberalización regional puede realizarse como transición a la liberalización multilateral porque puede ayudar a fortalecer las capacidades de oferta y la eficacia regulatoria a nivel nacional y regional, antes de enfrentarse a la competencia global. Finalmente, al dar lugar a economías de escala en la producción de servicios, los acuerdos regionales pueden promover el desarrollo de la infraestructura regional en sectores clave como energía, comunicaciones y transporte, así como en servicios educacionales.

Aunque el modelo normativo del GATS ha sido una base común utilizada por todos los países de la región, esto no es necesariamente el modelo adecuado para un proceso ambicioso de integración regional, por la ausencia de una normativa esencial en diversas áreas, como los principios de regulación, el reconocimiento mutuo, los servicios profesionales y el movimiento de personas. Por ende, varios acuerdos comerciales regionales y bilaterales o plurilaterales en América Latina y Caribe han adoptado disciplinas para la liberalización del comercio más detalladas que las contenidas en los acuerdos de la OMC, sobre todo en las áreas de transporte, servicios financieros, telecomunicaciones y servicios profesionales.

Particularmente significativa es la experiencia de la CAN, donde se elaboró un listado de barreras incompatibles con los principios rectores del comercio de servicios que los países miembros se comprometieron a eliminar en un plazo breve. En diciembre 2006 se ratificó la vigencia de la zona de libre comercio de servicios, y se aprobó la definición de normas de acreditación y reconocimiento de licencias, certificaciones y títulos profesionales que se aplicarán en la subregión para facilitar la prestación de servicios profesionales. En CARICOM, donde el comercio de servicios juega un papel muy relevante en las economías de los países miembros, un Mercado Común con libre circulación de

¹⁵ Según la OCDE, el comercio de servicios sur-sur representa un 10% del comercio total de servicios, mientras que este porcentaje alcanza sólo al 6% en el caso del comercio de bienes.

¹⁶ La UNCTAD indica que el comercio intrarregional absorbe la mayor parte del comercio de servicios entre países en desarrollo, y estima que el comercio intrarregional explica el 71% del comercio de servicios sur-sur en América Latina y el Caribe, y el 94% en Asia.

servicios de origen regional, libre circulación de mano de obra especializada, derecho a establecer negocios sin restricciones y libre circulación de capitales se constituyó formalmente en 2006, si bien varios países no adhirieron y la armonización de muchas áreas de política económica necesaria para el establecimiento de la unión económica sólo se completará en 2015. En 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. Según al artículo XIX del Tratado de Asunción de 1997, los países miembros se comprometieron a completar la liberalización del sector de servicios en 2015 por medio de rondas anuales de negociaciones. Hasta hoy, se completaron seis rondas, y la séptima esta en fase de negociación. El sector de servicios también fue incluido en otros acuerdos regionales, por ejemplo, un protocolo adicional de servicios MERCOSUR-Chile fue concluido en 2008.

En consideración de la proliferación de acuerdos comerciales vigentes en América Latina y el Caribe y del gran nivel de variación entre compromisos en ellos, la convergencia regional en los acuerdos de servicios es también un factor esencial para la integración regional en esta área. Entre los elementos que podrían armonizarse se pueden señalar:

- La consolidación del Statu Quo regulatorio regional;
- el trato NMF entre los acuerdos;
- la equivalencia de trato en tratamientos sectoriales y normas;
- el intercambio de experiencias y cooperación mutua;
- la armonización de los regimenes fiscales y la eliminación de la doble tributación;
- la promoción de iniciativas de cooperación regional en tema de inversiones en logística e infraestructura, aprovechando el ejemplo del corredor interoceánico Perú-Brasil;
- la posibilidad de tratamientos regionales para la entrada temporal de personas;
- el reconocimiento de licencias para el ejercicio, títulos y estudios;
- la adopción de estándares regionales en enseñanza profesional y técnica;
- la creación de visas de trabajo regionales;
- la armonización de disciplinas y la regionalización de algunas normas o tratamientos sectoriales subregionales, especialmente por su incidencia en el mercado regional, especialmente en tema de transporte, telecomunicaciones, servicios financieros.

C. Invertir en infraestructura para el comercio intrarregional

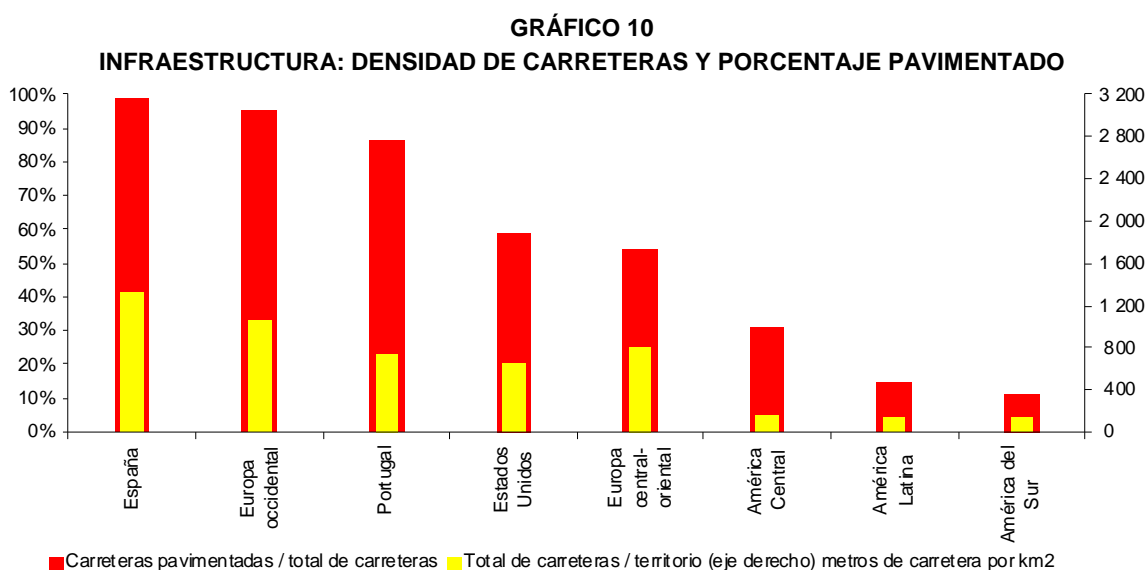
El desarrollo de la infraestructura relacionada con el comercio es crítico para el desarrollo exportador dado su impacto en el crecimiento económico, la productividad, el equilibrio territorial y el desarrollo social. Los avances o rezagos de la infraestructura determinan en gran parte el costo de transporte, lo cual tiene un impacto sobre el comercio equivalente a las tarifas arancelarias o el tipo de cambio: una reducción del costo de transporte fomenta directamente las exportaciones y las importaciones porque las hace más competitivas. Al contrario, si se encarece el transporte de las exportaciones, el país exportador reduce sus ingresos o pierde mercado, dependiendo de la elasticidad de la demanda y la disponibilidad de sustitutos. Estimaciones sugieren que la elasticidad del volumen de comercio al costo de transporte es superior a 2 (-2), es decir, un aumento de 10% en el costo del transporte podría conducir a una caída en el volumen de comercio de 20%¹⁷. Considerando los rezagos con que ello se transmite a las operaciones de comercio exterior, ello

¹⁷ I. Martínez y C. Suárez, "Transport Costs and Trade: Empirical evidence for Latin American Imports from the European Union", *Journal of International Trade and Economic Development*, vol. 14 (3), pags. 353-371, 2005.

significa que el impacto del peak en el precio del petróleo, a fines del primer semestre 2008, debiera estarse reflejando en las cifras de comercio de fines de este año y comienzos del próximo.

Si bien existen diferencias entre los países o sub-regiones de América Latina en cuanto al grado de desarrollo de las infraestructuras de transporte, persisten una serie de retos en la región. Las infraestructuras vial y ferroviaria existentes en la región son antiguas y poco mantenidas, con un alto costo económico. Los corredores viales principales tienen insuficiente capacidad, mientras que hay una escasez de provisión de servicios ferroviarios competitivos para el transporte de cargas. En las redes de transporte internacional existen restricciones operativas, interconexiones truncas y asimetrías técnicas entre modos y/o entre países; así como una falta de control efectivo por parte del Estado del cumplimiento de las normas establecidas y diferencias normativas entre países y entre jurisdicciones de un mismo país. Además, existen fallas en la planificación, el diseño de las políticas públicas y la asignación de roles entre el sector público, el privado y el internacional. Los marcos regulatorios son inadecuados y los contratos, débiles e inseguros.

Las economías asiáticas emergentes, desde la década de los ochenta han destinado grandes recursos a sus infraestructuras, mientras que América Latina como región, ha reducido su inversión de un 6% del PIB a inicios de los 80 hasta un poco más del 2% a inicios del 2000. Esta menor inversión ha creado una 'brecha de infraestructura', la que afecta el comercio exterior de la región y preferentemente al comercio intrarregional. Para cerrar esa brecha, es necesario considerar de un modo integrado las distintas fuentes de financiamiento y trabajar en la regulación y organización de proyectos (véase el gráfico 10)



Fuente: Sánchez y Wilmsmeier (2005), Provisión de infraestructura de transporte en América Latina: experiencia reciente y problemas observados, serie Recursos naturales e infraestructura, N° 94, CEPAL, Santiago.

Nota: El gráfico muestra índices simples de provisión de carreteras como una aproximación a la escasez relativa de infraestructura y logística.

La cooperación regional podría reducir rezagos que persisten en comparación con otras regiones del mundo, con un apoyo importante de organismos multilaterales de crédito.

- Aumentar la participación del sector público en el contexto de la crisis, con la creación de fondos regionales de financiamiento de infraestructura con fondos públicos, como ya se ha realizado a nivel nacional en Argentina y México.
- Fortalecer los mercados de capitales, de modo que los fondos de capital y fondos de pensiones asuman un rol más fuerte como fuente de financiamiento de la infraestructura. Del mismo

modo, atraer más fondos privados de capital, fondos soberanos, empresas transnacionales como complemento a los esfuerzos nacionales o regionales. Para eso se requiere revisar las condiciones de seguridad jurídica en los países.

Las autoridades nacionales deben robustecer sus propias capacidades en tres aspectos:

- Avanzar hacia una estrategia nacional y regional clara, compartida, integrada y sostenida en el tiempo de infraestructura, transporte y logística. Para ello es preciso unificar visiones tanto al interior de los gobiernos, como con los sectores empresariales y sociales, y profundizar la coordinación de acciones a nivel regional.
- Revisar las políticas de regulación de los servicios de infraestructura, de modo tal que —junto con estimular la participación privada en la infraestructura— se asegure que las ganancias de eficiencia obtenidas sean transmitidas eficazmente a la sociedad, y se conviertan en canales hacia una mayor eficiencia, productividad y competitividad.
- Fortalecer los sistemas nacionales de inversión pública, que actualmente presentan diversas falencias que afectan la calidad de los proyectos presentados y las posibilidades efectivas de financiamiento externo.
- Mejorar la regulación, para asegurar una mayor participación privada en la infraestructura.
- Apoyar el desarrollo de sistemas de precios de referencia (“benchmarking”) para los principales rubros de las obras de infraestructura.
- Organizar Talleres de Intercambio de Experiencias respecto de las asociaciones público-privadas en proyectos de infraestructura, aprovechando las experiencias exitosas y los fracasos tanto en la región como fuera de ella.
- Reforzar el apoyo a la iniciativa IIRSA y el Proyecto Mesoamérica mediante:
 - Organización de reuniones abiertas donde las autoridades den a conocer actividades realizadas y en curso ante parlamentos, organizaciones empresariales y sociedad civil; y
 - Organización de grupos de trabajo para facilitar la convergencia en los sistemas de regulación y control del tráfico terrestre y multimodal.

Modernización de la logística asociada al comercio exterior mediante tres programas piloto:

- Incorporación de las pymes exportadoras en los métodos modernos de transporte y distribución;
- instalación de Sistemas Inteligentes de Transporte en puertos y carreteras;
- instalación de sistemas automatizados para todos los trámites y procedimientos aduaneros;
- elaborar una agenda orientada a simplificar trámites portuarios y fomentar la competencia entre y dentro de los puertos.

D. Implementar un programa de cooperación para estimular el comercio intrarregional

Para un mecanismo de financiamiento, coordinación, y gestión de varias de las tareas previamente expuestas, se propone crear un Programa de cooperación para estimular el comercio intrarregional, que combine la regionalización del financiamiento y la gestión en una estructura de “gobierno” flexible que integre y coordine la participación de países y organismos multilaterales y regionales, incluyendo también la participación privada, como ha sido propuesto por diversos expertos¹⁸. El fin no es crear

¹⁸ Véanse Joseph Stiglitz y Andrew Carlton, *Aid for Trade, A report for the Commonwealth Secretariat*, marzo de 2006.

nuevas instituciones sino generar mecanismos de coordinación entre las existentes para aprovechar más eficazmente sus respectivas ventajas y fortalecer la movilización de recursos financieros.

Como parte del Programa, se sugiere crear un Fondo Regional de Ayuda para el Comercio (FRAC) para captar recursos y canalizarlos hacia los beneficiarios. Se formaría con aportes de los donantes, de los organismos asociados, de otras agencias internacionales y del sector privado. Los bancos nacionales, regionales y subregionales de desarrollo participarían del Fondo. El Fondo podría apoyar también la estructuración de paquetes de financiamiento incluyendo operaciones de cofinanciamiento, préstamos, aportes de capital, avales, etc. A continuación, se exponen algunas de las actividades susceptibles de ser financiadas con recursos de este Fondo.

1. Financiamiento de corto plazo para el comercio intrarregional

Un tema central en la crisis financiera actual es abordar la falta de liquidez en las operaciones de comercio exterior. Dicho financiamiento es crucial para facilitar el comercio internacional, sobre todo para las pequeñas y medianas empresas, tanto exportadores con acceso limitado a capital de trabajo que requieren financiamiento para producir sus bienes o servicios antes de recibir el pago final de sus clientes como importadores que requieren crédito para comprar sus bienes y servicios en el exterior. El costo de los créditos se multiplicó por seis en pocos meses. Para muchas transacciones comerciales, hoy se cobra un spread de 500 puntos base por sobre el “London Interbank Offered Rate” (LIBOR), en comparación a un spread de 80 puntos base algunos meses atrás. Como alrededor del 90% de los 14 billones de dólares del comercio mundial está financiado por créditos de corto plazo, este impacto es considerable. La OMC estima que la actual falta de liquidez es en torno de 25.000 millones de dólares y parte de esa brecha está afectando al comercio regional.

Para enfrentar esta situación, se deberían tomar medidas de corto y mediano plazo. A la brevedad, es necesario que los organismos financieros nacionales y regionales amplíen su contribución para cubrir riesgos y proporcionar más liquidez a las operaciones de comercio exterior, asegurando el crédito a la exportación y a la importación. En el mediano plazo, es necesario mejorar la comunicación de los instrumentos a las empresas, las técnicas de evaluación del riesgo y la recopilación de datos sobre la financiación del comercio. Se requiere ampliar la colaboración regional en el ámbito de la financiación del comercio entre los bancos privados, los organismos públicos, las instituciones financieras internacionales y las instituciones de crédito a la exportación. Si no se aborda pronto la cuestión de la financiación del comercio, el efecto sobre el comercio intrarregional podría ser demoledor, desalentando por décadas el incentivo para que las pymes se incorporen en los flujos de exportación.

2. Facilitación del comercio: apoyo al comercio intrarregional

En el contexto actual de apertura y globalización, la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias y la dispersión de las mismas, y la eliminación de los sesgos exportadores mediante la adopción de una política acertada, distan mucho de ser suficientes. Hay muchos otros tipos de barreras que producen el efecto de segmentar los mercados e impedir la libre circulación de bienes, servicios e inversiones, por lo cual se necesitan medidas de políticas amplias que vayan mucho más allá de las políticas comerciales tradicionales.

Diversos estudios de organizaciones especializadas concluyen que medidas de facilitación del comercio pueden llegar a tener un mayor impacto que los resultados de la Ronda de Doha de la OMC¹⁹. Por esta razón, uno de los principales elementos de la Ayuda para el Comercio se refiere a la Facilitación del Comercio.

En el ámbito de la OMC, los países de América Latina y el Caribe han sido activos proponentes de textos referentes a la asistencia técnica y creación de capacidad, trato especial y diferenciado y otras

¹⁹ En el ámbito de la OMC, la facilitación del comercio “significa la racionalización sistemática de procedimientos y documentos para el comercio internacional”. El mandato de negociación en la OMC se ha centrado en medidas relacionadas con tres artículos del GATT de 1994. A saber, el artículo V referido a libertad de tránsito, el artículo VIII sobre derechos y formalidades sobre la importación y la exportación y el artículo X referido a publicación y reglamentación de los reglamentos comerciales.

cuestiones transversales referentes a la negociación sobre facilitación del comercio²⁰. Este entusiasmo en cierta medida refleja el rezago que sufre América Latina y el Caribe en este ámbito a nivel mundial y sus preocupaciones al respecto.

a) Aplicación regional de las propuestas

Urge que los países de la región analicen las propuestas que ellos mismos han realizado en el marco de las negociaciones en la OMC y evalúen la posibilidad de implementarlas nacional o regionalmente, de manera autónoma e independiente de los avances o resultados de las negociaciones de la Ronda Doha y buscando los financiamientos pertinentes. Por cierto, en el ámbito de la integración regional, es posible proponer medidas adicionales de facilitación de comercio que vayan más allá de los ámbitos y profundidad considerados en la OMC.

Por esta razón, se sugiere la necesidad de reforzar la coordinación entre los organismos regionales de financiamiento, como el BID, la CAF, el BCIE y el Banco del Sur, con entidades de estudio y asesoría a los gobiernos como la CEPAL, de modo de asistir a los países de América Latina y el Caribe en la tarea de actualización técnica y construcción de capacidad en el ámbito de la facilitación del comercio y sus áreas adyacentes. Esta coordinación de agencias, al estilo del Comité Tripartito que funcionó en las negociaciones comerciales hemisféricas, debería contar con el respaldo de países donantes y receptores para realizar una labor técnica de evaluación e implementación de los planes a nivel regional y, en estrecho contacto con los gobiernos, apoyar en sus expresiones nacionales.

Como primer paso, esto requiere la evaluación y valoración de las necesidades a nivel nacional, una vez que la implementación de cualquier plan regional requiere de una estrecha coordinación y colaboración entre países.

En el cuadro 5, se presentan algunas propuestas de acciones en el área del facilitación del comercio que podrían tener efectos positivos para la integración regional, la racionalización de los flujos de transporte y la reducción de costos del comercio internacional, elementos fundamentales en una coyuntura de crisis como la actual, donde el control de gastos termina siendo determinante en las decisiones de negocios. En el cuadro se identifican elementos que pueden ser de gran utilidad para el sector privado, al mismo tiempo que permitirían una mayor eficiencia del sector público.

CUADRO 5
OPORTUNIDADES PARA IMPLEMENTACIÓN EN FACILITACIÓN DEL COMERCIO

Tema	Sugerencias de corto plazo
Comercio electrónico	<ul style="list-style-type: none"> - Búsqueda de elementos comunes (estándares, etc.) que permitan la interconexión entre actores regionales - Eliminación de trabas aduaneras - Asociación de empresas para mayor competitividad internacional - Fortalecimiento de sistemas logísticos y de transporte - Reconocimiento de firma electrónica
Ventanilla única	<ul style="list-style-type: none"> - Designación de un órgano central responsable por la coordinación a nivel nacional y de un centro regional para el reconocimiento y la interconexión de sistemas - Coordinación y coherencia entre los sistemas nacionales que permitan la interconexión - Uso de sistemas aceptados universalmente para permitir el uso de "paperless trade"
Trámites aduaneros	<ul style="list-style-type: none"> - Adopción de sistemas administrativos compatibles que permitan la interconexión y la reducción del tiempo de los trámites y de los costos asociados - Difusión de estos sistemas al sector privado, particularmente a las Pymes - Coordinación a nivel regional para acelerar los trámites - Uso de inspecciones de pre-embarque y otros instrumentos que permitan menor tiempo de espera en los puntos de embarque y desembarque - Refuerzo del uso de las TICs en relación con la seguridad, de acuerdo con patrones internacionales

(continúa)

²⁰ Un recuento realizado a fines de 2007 identifica 23 instancias, desde el inicio de las negociaciones, en que países latinoamericanos y caribeños presentaron contribuciones individuales o colectivas relativas a los artículos V, VIII y X del GATT.

Cuadro 5 (continuación)

Racionalización de cadena de transporte	- Acelerar proyectos de integración regional, particularmente los proyectos de creación de infraestructura e interconexión para los países sin litoral - Trabajar de forma coordinada con el sector privado para identificar tempranamente cuellos de botella y proponer proyectos de implementación conjunta
Adhesión a estándares internacionales (ONU)	- Difusión de los patrones de los documentos electrónicos (eDocs) disponibles a través del CEFACT de Naciones Unidas - Aplicación de sistemas de gobierno electrónico, particularmente los estándares y la clasificación utilizada internacionalmente, para permitir el comercio sin papel (paperless trade)
Normas fitosanitarias	- Coherencia con los estándares internacionales y cooperación y capacitación para el cumplimiento de obligaciones en términos de seguridad y sanidad - Aplicación de técnicas de muestreo y prevención que permitan evitar o detectar prematuramente riesgos en la cadena de distribución, evitando emergencias sanitarias de gran repercusión
Interfase entre el sector público y el privado	- Creación de instancias de capacitación en uso de las TICs entre las pymes para permitir la difusión de nuevas tecnologías entre los exportadores - Reforzar los mecanismos de financiamiento para la exportación, utilizando elementos de comercio electrónico y de gobierno electrónico, de forma de permitir enfrentar una merma en la oferta de financiamiento privado

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Comercio Internacional e Integración.

3. Ayuda para el comercio

En el contexto de las negociaciones de la Ronda Doha, la agenda de “Ayuda para el Comercio” ha propuesto incrementar los recursos de asistencia oficial hacia los países en desarrollo con el desafío de garantizar una mayor efectividad de la asistencia, coordinando la acción de donantes y beneficiarios, incorporando el tema comercio y desarrollo en los programas de gobierno, vinculando desarrollo de la oferta productiva con inclusión social. Ello es un reconocimiento de que el aprovechamiento de las oportunidades de acceso a los mercados debe ser complementado con medidas que permitan extraer el mayor provecho posible de dichas oportunidades.

La Declaración Ministerial de la Reunión de Hong Kong de la OMC hizo un llamado a aumentar los recursos destinados a la Ayuda para el Comercio, así como al reforzamiento del Marco Integrado para los Países de Menor Desarrollo y estableció una Fuerza de Tarea para la Ayuda al Comercio que identificó seis áreas. Son ellas:

- Política comercial y regulación;
- desarrollo comercial;
- infraestructura relacionada al comercio;
- creación de capacidad productiva;
- ajustes relacionados al comercio, y
- otras necesidades vinculadas al comercio.

Necesidades diferenciadas en materia de Aft entre los países de la región. El cuadro 6 presenta los objetivos para la Aft en la región, identificados por los propios países. En este sentido, se aprecian las diferencias entre las subregiones en torno a las necesidades existentes para la implementación de la agenda Aft. Para la región, el desafío consiste en diseñar e implementar mecanismos de financiamiento y gestión —además de identificar y evaluar proyectos— para concretar el flujo adicional de recursos con una gestión más eficaz y eficiente de los programas para satisfacer las necesidades nacionales y regionales, respondiendo a los principios de adicionalidad, sostenibilidad y efectividad de la ayuda.

CUADRO 6**OBJETIVOS Y REQUISITOS DE LA AYUDA PARA EL COMERCIO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

Objetivos por Subregión	Requisitos
Sudamérica Cómo incorporar el comercio en el centro de las políticas nacionales de desarrollo.	<ul style="list-style-type: none"> - Necesidad de controlar la implementación de la iniciativa - Necesidad de combinar fondos adicionales con un nuevo énfasis en la iniciativa para resaltar su relevancia - Énfasis en iniciativas regionales (IIRSA) y acuerdos de cooperación replicables en otras regiones (FOCEM de MERCOSUR, el PCSI y el "Exporta Fácil")
Caribe Como alcanzar soluciones operacionales compartidas a nivel regional	<ul style="list-style-type: none"> - Necesidad de mejorar la coordinación entre donantes, principalmente respecto de necesidades y prioridades identificadas por los países receptores, incluyendo infraestructura, mejor administración de la ayuda y evaluación de su efectividad - Necesidad de incrementar la asistencia financiera y enfocarse en las prioridades en los próximos años aumentando el apoyo a las iniciativas regionales
Centroamérica y México El sector privado como actor central de la integración comercial como proveedor y recipiente de la ayuda para el comercio	<ul style="list-style-type: none"> - Necesidad de continuar apoyando al sector privado y su capacidad empresarial - Necesidad de solucionar los problemas de rentabilidad y sostenibilidad privada - Necesidad de acciones específicas y pragmáticas hacia áreas prioritarias para el desarrollo del sector privado. Entre ellas: desarrollar la infraestructura, diversificar las exportaciones, desarrollar modelos de negocio innovadores, aumentar la capacidad del sector privado de aprovechar los recursos existentes y cumplir con los estándares internacionales - Necesidad de entregar resultados tangibles en el corto plazo para estar a la par con los tiempos de las operaciones del sector privado

Fuente: OMC, BID, "Mobilizing Aid for Trade: Focus Latin America and the Caribbean", noviembre de 2007.

V. Cooperación regional en innovación y competitividad es clave en una economía mundial en crisis

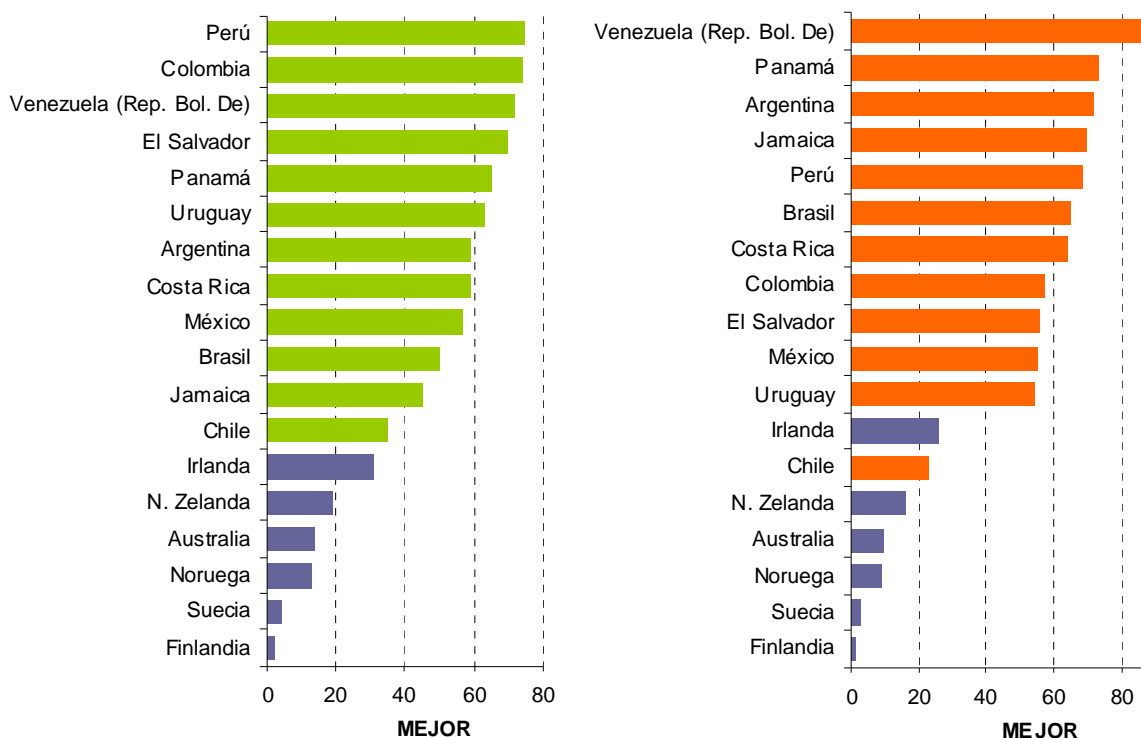
En los últimos años América Latina y el Caribe ha logrado un fuerte dinamismo exportador y un mejor acceso a los mercados de destino; sin embargo, los avances en competitividad siguen siendo limitados (véase el gráfico 11 para algunos indicadores de grado de innovación y competitividad). En el largo plazo, estos logros son fundamentales para mantener el crecimiento de las economías y, en el corto plazo, para aprovechar las oportunidades que brindan mejores accesos a mercados.

Un obstáculo que ha venido enfrentando América Latina y el Caribe para mejorar su competitividad y elevar sus tasas de crecimiento, ha sido su gran debilidad en áreas fundamentales tales como:

- Un mejor aprovechamiento de los beneficios de la economía global;
- el desarrollo de nuevos productos y procesos;
- las estrategias de negocios que les permitan participar más productivamente en las cadenas internacionales de valor, y
- la incorporación de nueva tecnología, el uso de las tecnologías de información y la innovación.

GRÁFICO 11 ÍNDICE DE PREPARACIÓN TECNOLÓGICA Y DE COMPETITIVIDAD, 2006-2007

(Ordenados según el índice global calculado)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas provenientes del Foro Económico Mundial 2007.

Avanzar en estos desafíos requiere una estrategia focalizada, con metas específicas, políticas y programas financiados. En esta línea se ubica, por ejemplo, la Política de Desarrollo Productivo (PDP) de Brasil, que incorpora acciones sistémicas orientadas a la generación de externalidades positivas en el aparato productivo; focos estratégicos orientados a temas relevantes para el desarrollo de largo plazo del país y programas estructurales orientados a los diferentes sistemas productivos. Pero además es una estrategia sistémica, que se coordina íntimamente con los esfuerzos que se están haciendo en infraestructura a través de el Programa de Aceleración del Crecimiento, en innovación con el Programa de Acción en Ciencia, Tecnología e Innovación, en educación para la nueva industria y salud y con la estrategia de exportaciones elaborada por el Ministerio de Desarrollo Industria y Comercio.

Considerando la magnitud de estos desafíos, que tienden a exceder los esfuerzos nacionales, la cooperación regional aparece como una alternativa importante en la medida que permitiría combinar esfuerzos para alcanzar los niveles de calidad, escala y productividad requeridos por la economía global. Esa cooperación debe volver a ocupar el rol que le corresponde en el proceso de integración para construir confianzas que permitan plantearse luego metas más ambiciosas en materia de competitividad sistémica.

La mayoría de los países podría verse beneficiada por espacios de diálogo e intercambio de experiencias a nivel regional, entre actores públicos y privados y a nivel empresarial en torno a experiencias exitosas de innovación, competitividad y cohesión social. El mencionado Foro podría colaborar en esas tareas.

La crisis actual no parece el mejor contexto para el desarrollo de políticas de transformación productiva, competitividad y fortalecimiento de la inserción internacional. Sin embargo, recordando que las crisis traen amenazas y oportunidades, los momentos de crisis llevan a idear nuevos caminos y al fortalecimiento de las alianzas, esto es la búsqueda de acuerdos, de entendimientos y ojala de consensos para que la acción conjunta de diversos actores permita coordinar las acciones, establecer prioridades y potenciar los esfuerzos individuales²¹.

Las crisis también inducen la colaboración, no solo al interior de los países, sino que entre países. El tratamiento de estos problemas excede las capacidades particulares de cada país y, por ese motivo, los organismos competentes ponen en práctica una serie de mecanismos de cooperación para contribuir a posicionar adecuadamente al país en el nuevo contexto internacional globalizado y, al mismo tiempo, regionalizado, aprovechar mejor las oportunidades que el mismo ofrece y reducir la brecha con los países industrializados.

A. Hay espacios de cooperación que cabe aprovechar

En América Latina y Caribe, en los últimos años, se han logrado ciertos avances en la cooperación entre países²². Este tipo de colaboración ha permitido una mínima coordinación en el ámbito de la ciencia, tecnología e innovación. Con todo, esa coordinación es aún insuficiente y falta mucho como para gestar las sinergias que permitan incidir en las decisiones de comercio, inversión y alianzas internacionales de innovación y negocios tecnológicos.

B. También hay cooperación entre privados

El sector privado por su parte, sobre todo en la industria del software de países como México, Colombia y varios centroamericanos, ha venido firmando acuerdos de cooperación para crear sinergia con iniciativas, alianzas estratégicas y actividades en conjunto para incentivar la apertura de nuevos mercados así como diseñar y ejecutar programas de capacitación y transferencia de tecnología, coordinar y apoyar eventos orientados a la divulgación del conocimiento sobre software y TICs, e intercambiar experiencias entre los países.

C. Elevar el status de la cooperación regional en educación

La educación no solo es fundamental para el crecimiento, la equidad y la gobernabilidad democrática. En un contexto global de sociedad del conocimiento, la innovación y la competitividad no pueden desarrollarse apropiadamente sin los recursos humanos capacitados, en particular en aquellas áreas donde la región posee o podría desarrollar ventajas competitivas. Ello requiere de una estrategia y planes de acción de largo plazo en educación. En tal sentido, la sinergia regional en los planes de educación y formación de recursos humanos está siendo claramente subutilizada. Para ello, podría ser de gran ayuda no sólo el compartir experiencias innovadoras y exitosas en los planos curriculares, de gestión, de incorporación de nuevas tecnologías, de formación y actualización de maestros, así como de aulas en línea y educación a distancia. También sería útil aprender de las mejores experiencias mundiales, evaluando lo realizado en países de la Unión Europea o en ASEAN, tanto a través de iniciativas de cooperación como de exportación de servicios.

²¹ No es casual que las estrategias de transformación productiva tan radicales como las que emprendieron países como la República de Corea, Malasia, Singapur, Irlanda, y Finlandia, hayan sido en respuesta a graves crisis.

²² Por ejemplo, en el año 2003, se estableció la Cooperación Latinoamericana de Redes Avanzadas CLARA, con la participación de 16 países, para impulsar la colaboración en actividades educativas, científicas y culturales entre los países latinoamericanos y la coordinación entre las redes académicas nacionales e internacionales. En el marco del Panel 2008-2009 de la Comisión de Naciones Unidas de la Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CSTD), los Ministros del área firmaron un acuerdo para generar un espacio de diálogo y propuestas en la gestión e implementación de políticas de ciencia, tecnología e innovación.

D. Propuestas para la cooperación regional en innovación y competitividad

- Crear un Fondo Regional de Cooperación para la Innovación, destinado a complementar los esfuerzos nacionales y potenciar las iniciativas de innovación plurinacionales.
- Establecer un Foro Regional para la Innovación que facilite la cooperación y la acción conjunta de los países de la región para enfrentar los desafíos actuales de la innovación y el desarrollo tecnológico.
- Promover la creación y desarrollo de fundaciones regionales empresariales para la innovación.
- Preparar un informe anual sobre las iniciativas regionales en materia de innovación, como guía para los esfuerzos nacionales y regionales y contribución al intercambio de experiencias.
- Continuar con los análisis comparativos de estrategias nacionales relacionadas con la sociedad de la información mediante “Country Reviews”.
- Apoyar el Libro Blanco de la Interoperabilidad como marco común para la discusión y acción regional en materia de TIC.
- Desarrollo de capacidad regional en el uso efectivo de las TICs en diversos sectores de aplicación: a) Gobierno Electrónico, b) industrias relacionadas con las TICs (software, industrias creativas e industrias culturales), c) redes de alta velocidad; d) aplicación de TICs en salud, y e) aplicación de las TICs en educación, y
- Estrategia de financiamiento en base a costos compartidos entre países, cooperación bilateral y multilateral, creación de un mecanismo (fondo) regional de financiación e inversión privada.

VI. Fortalecer la dimensión social de la integración

Para la CEPAL, la dimensión social no puede ser excluida de ninguna propuesta de cooperación para la competitividad. Ello involucra aspectos relacionados con la cohesión social, la multiculturalidad y la inclusión, objetivo y fundamento de la integración y del fortalecimiento de una competitividad regional en armonía con la equidad social.

Por cierto, la dimensión comercial no agota la integración y es necesario otorgar más relevancia a la dimensión social de la misma, particularmente en un continente tan marcado por las desigualdades sociales. Sin embargo, ello no puede hacerse a costa de postergar y castigar los aspectos económicos y comerciales de la integración sino más bien reforzando la complementariedad entre ambos aspectos de la misma. En tal sentido, las iniciativas de integración debieran redoblar sus esfuerzos para construir cadenas subregionales de valor que permitan exportar a terceros mercados, favoreciendo en ellos la presencia de empresas de países de menor desarrollo relativo. Esa parece una forma adecuada de “regionalismo abierto” que permite compatibilizar crecimiento, orientación a terceros mercados y cohesión social, en tanto los apoyos estructurales a la reducción de las asimetrías entre los países miembros favorecen el desarrollo de una oferta exportable competitiva en los países de menor desarrollo relativo. De otra forma, si se concibe el tema social como meramente de compensación y no de acceso a oportunidades de crecimiento, estaremos exigiéndole a la integración que compense las desigualdades nacionales, lo que ningún país ha podido conseguir internamente.

- Apoyar iniciativas para el mejoramiento de la calidad de las estadísticas sociales a nivel de país y buscar espacios para la armonización y comparabilidad de tales estadísticas a nivel regional;
- contribuir al debate y a la definición de mejores prácticas en materia de Responsabilidad Social Empresarial (RSE);
- evaluar factibilidad y posibles mecanismos para disminuir costos de transferencia de las remesas de los migrantes a sus familiares en los países de origen;
- incorporar a los migrantes en programas de no discriminación a los grupos locales, incluyendo la certificación de competencias laborales;
- apoyar la implementación de la portabilidad de la protección social para garantizar la conservación de los derechos adquiridos y la transferencia de contribuciones efectuadas;
- se sugiere apoyar el desarrollo de estrategias integradas en zonas fronterizas que incorporen junto a los aspectos económicos, el tratamiento a los migrantes. Es en estos espacios donde el flujo de migrantes y de actividad económica registra una mayor intensidad y permanencia lo que justifica una política que, resguardando la jurisdicción nacional del país donde se encuentren, incorpore plenamente su carácter binacional. Ello implica facilitar la residencia, reconocer la identidad de los migrantes y sus familias y el acceso a los sistemas de protección existentes en condiciones similares a los nativos;
- favorecer inversiones en infraestructura en zonas fronterizas, favoreciendo la conformación de espacios económicos integrados.

Otra línea de acción para mejorar la inclusión social es la creación y consolidación de espacios de cooperación e intercambio entre los países, que permitan la incorporación de lo aprendido por los países de América Latina y el Caribe. En particular, la creación de un Observatorio de la Inclusión Social, que coloque a disposición de gobiernos, academia, parlamentos y sociedad civil la información necesaria para el seguimiento de las políticas sociales y que genere espacios para el intercambio de experiencias y la difusión de buenas prácticas, podría aportar al fortalecimiento de las capacidades de los estados para ejecutar políticas sociales de alto impacto y al establecimiento de un marco institucional permanente para el intercambio de experiencias.

VII. Aprovechar el vínculo con Asia Pacífico para profundizar la integración regional

En el lapso 2003-2007, América Latina y el Caribe consiguió que su PIB por habitante creciera sobre el 3% anual, su mejor periodo de crecimiento en cuarenta años. En buena medida, el crecimiento reciente de la región, zona exportadora de materias primas, se explica por un vínculo creciente con Asia-Pacífico, China en particular. Esta realidad es mucho más evidente en América del Sur, si bien en Centroamérica, Costa Rica es un caso interesante de diversificación exportadora hacia la región asiática.

China ha pasado a ser un socio comercial relevante para la mayoría de las economías latinoamericanas, siendo en algunos casos el primer mercado de destino de exportaciones, como en Chile o en otros, el segundo, como Argentina, Brasil, Costa Rica, Cuba y Perú. La elevada demanda china por alimentos, energía, metales y minerales ha beneficiado a los países exportadores de estos productos, mejorando sus términos de intercambio y estimulando el crecimiento.

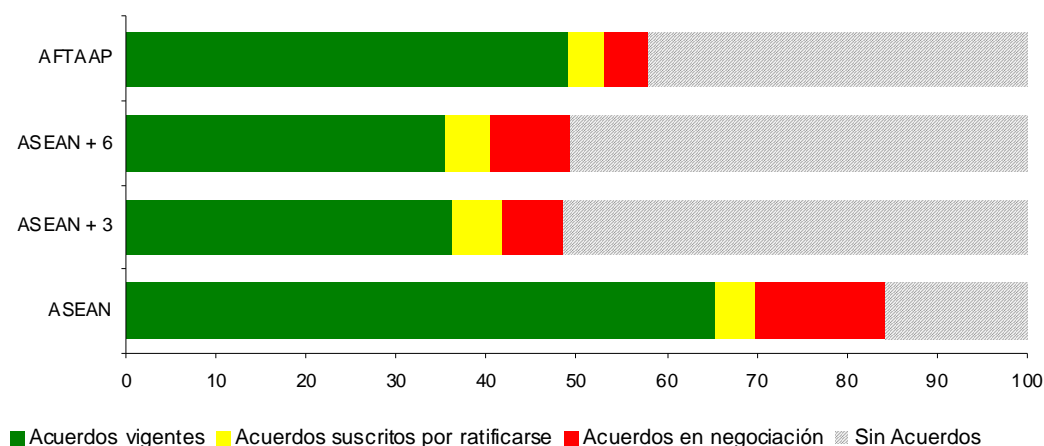
En este marco del regionalismo abierto renovado, se ubica la iniciativa de los países ribereños al océano Pacífico de la región llamada “Arco del Pacífico Latinoamericano”, cuyos objetivos son la convergencia comercial e integración; la promoción y protección de las inversiones, la infraestructura, logística y facilitación del comercio y la cooperación económica y técnica para la mejora de la competitividad, en vista de un mayor acercamiento de este grupo de países latinoamericanos hacia Asia-Pacífico. El conjunto de estas actividades apunta a favorecer mejores perspectivas de vínculo económico y comercial con Asia Pacífico,

aspirando a desarrollar iniciativas que gradualmente vayan incorporando a economías latinoamericanas situadas en las riberas del Atlántico.

Hasta hace poco, la integración de Asia-Pacífico se centraba en la prosperidad de sus corrientes comerciales intrarregionales, impulsadas por las complementariedades productivas y de inversión cada vez mayores de los sectores manufactureros de los diferentes países²³. Dicha integración ha estado favorecida por las facilidades para el flujo de inversiones, la promoción de alianzas público privadas para el desarrollo de negocios, la facilitación del comercio para mejorar la competitividad, y la disponibilidad de mano de obra barata. En esta etapa más avanzada de integración, que incorpora la institucionalidad como un componente necesario, ASEAN ha logrado ubicarse como eje articulador de este proceso, a través de una serie de iniciativas de liberalización de comercio con los países de la región.

Actualmente, casi el 48% de las corrientes comerciales en Asia-Pacífico está cubierto por algún tipo de preferencia comercial y cuando concluyan las negociaciones en curso, este porcentaje será aún mayor, lo que colocaría América Latina y el Caribe en desventaja competitiva (véase el gráfico 12), dado que varios productos latinoamericanos compiten en Asia con productos similares de la misma zona asiática, los que contarían con preferencias arancelarias.

GRÁFICO 12
ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO EN LA CUENCA DEL PACÍFICO, AGOSTO DE 2008
(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 estadístico sobre el comercio de mercancías (COMTRADE) y de los acuerdos en vigencia, firmados o en negociación en los países de la Cuenca del Pacífico (Ampliada a India y Pakistán y Sri Lanka).

Es necesario que los países latinoamericanos y caribeños examinen la integración productiva que se está gestando en Asia, en torno a China, y que: i) busquen incorporarse a las cadenas de valor que allí se van formando, estimulando inversiones asiáticas en nuestra región y regionales en Asia Pacífico, alianzas de comercio e inversión intrarregionales y entre actores regionales y asiáticos orientadas a aprovechar las oportunidades de comercio e inversión que surjan en ambas regiones; ii) intenten emular

²³ El coeficiente del comercio intrasiático entre los países de la ASEAN, más China, Japón, República de Corea, Hong Kong (RAE de China), Provincia china de Taiwán, ha aumentado de un 43% a principios de los años noventa a un 55% en 2006. Este indicador supera el nivel de comercio intrarregional alcanzado por el TLCAN y se acerca rápidamente al registrado por la Unión Europea. En la actualidad, aproximadamente el 60% del comercio de equipos de transporte y maquinaria, y piezas y componentes, se realiza a nivel intrasiático. Así, con China como núcleo, la región Asia-Pacífico se ha convertido en la "fábrica mundial" de equipos de transporte y maquinarias, y América Latina y el Caribe pretende integrarse en estas redes de cadenas de suministro.

esta integración productiva en torno a cadenas de valor regionales o subregionales, lo cual supone fortalecer nuestros esquemas de integración. Asia Pacífico ofrece a nuestra región amplias posibilidades de acuerdos de exportación e inversión en los campos de minería, energía, agricultura, infraestructura y ciencia y tecnología; aprovecharlos cabalmente y en una escala relevante, sólo será posible con un esfuerzo actualizado y pertinente en los esfuerzos de integración regional.

Las tareas indicadas requieren de un trabajo coordinado al interior de esta región, que permita presentarse con políticas convergentes, transparentes y estables, de manera de asegurar compromisos de largo plazo entre ambas regiones, para lo cual es necesario fortalecer los mecanismos de integración y las organizaciones regionales y subregionales ya existentes en la región. Ello ayudaría a contar con un referente regional que pueda facilitar el diálogo biregional con China y Asia Pacífico, explorando iniciativas de beneficio mutuo y de mayor alcance que las que pueden surgir de iniciativas nacionales aisladas.

En el caso específico de China, su política exterior hacia América Latina y el Caribe se ha plasmado en un documento oficial²⁴ que reconoce las potencialidades y características de esta región para avanzar hacia el fortalecimiento de una cooperación integral con el país asiático en las relaciones políticas, económicas, cuestiones sociales, cultural, judicial y también en seguridad.

En el ámbito económico se definen una serie de áreas en las cuales se puede avanzar conjuntamente, incluyendo el comercio, las inversiones, las finanzas, la agricultura, la industria, la infraestructura, los recursos naturales y energía, y el turismo, entre otras. Las relaciones económicas futuras con China pueden ser desarrolladas tanto de manera conjunta como individual, o con el apoyo de organizaciones regionales y subregionales.

Aunque América Latina y el Caribe en su conjunto es uno de principales destinos de IED china en el exterior, ésta se concentra en los países libres de impuesto²⁵. La región debería atraer inversiones chinas y al mismo tiempo, atreverse a invertir en China. Algunas empresas chinas de mayor tamaño ya operan en América Latina, especialmente en los sectores de petrolero, transporte y telecomunicaciones, pero no son suficientes (véase el cuadro 7).

CUADRO 7
PRINCIPALES EMPRESAS CHINAS OPERANDO EN AMÉRICA LATINA, MEDIADOS DE 2008

Sector	Petróleo y gas			Minería				Pesca	Telecomunicaciones	TICs	Moto-cicletas	Electrónicos	
	China National Petroleum Corporation	China Petrochemical Corp.	China National Offshore Oil Corp.	Sinochem Corp.	China Minmetals Corp.	Shanghai Baosteel Group	Sinosteel Corp.						China Nonferrous Metal Mining & Construction Group
Compañías								Shougang Group	Shanghai Fisheries General Corp	Huawei Tech.	Lenovo	Nanjing Jincheng Automovil, S.A.	TTE (TCL Thomson)
Argentina			X						X	X		X	X
Bolivia (Est. Plur. de)					X					X			
Brasil		X	X		X	X	X			X			X
Chile					X					X		X	
Colombia	X	X							X	X		X	
Cuba				X						X			
Ecuador	X	X		X						X			
México	X	X	X							X	X		X
Perú	X		X		X			X		X			
Venezuela, (Rep. Bol. de)	X	X	X							X			

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de los consulados de China en América Latina y del Ministerio de Comercio de China, Statistics Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment 2006.

²⁴ El documento menciona varios principios rectores: respeto mutuo por la integridad territorial y soberanía, la no agresión, la no interferencia en asuntos internos de cada uno, la igualdad y beneficio mutuo, y la coexistencia pacífica. Ver documento "China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean", en línea: http://english.gov.cn/official/2008-11/05/content_1140347.htm

²⁵ A fines de 2006, las empresas chinas no financieras poseían inversiones por 75.000 millones de dólares en el exterior, de los cuales 17.000 millones se invirtieron en 2006. La región recibió 8.500 millones, que representaron el 48% del total de ese año. Estas inversiones se dirigieron principalmente a Islas Caimán e Islas Vírgenes Británicas.

a) Aprovechar el momento para definir un vínculo estratégico con China

Parece el momento apropiado para definir de una manera concertada las prioridades regionales en el vínculo con China, proponiéndole a ésta una asociación estratégica que permita logros de mutuo beneficio. China ya definió su política hacia la región, esbozándola en un documento oficial. La región debe replicar pronto con un documento similar, el que debiera ser precedido de algunas reuniones técnicas previas. El examen de ambos documentos podría ser realizado en una Cumbre China-América Latina que convoque a los Jefes de Estado de China y de América Latina y el Caribe, aprovechando dicha Cumbre para elaborar previamente un programa regional de iniciativa en comercio e inversión que refuercen los vínculos económicos y comerciales con China.

El desarrollo de infraestructura es una de las áreas prioritarias en las cuales se puede avanzar. La revitalización de los proyectos existentes de infraestructura (IIRSA y Proyecto Mesoamérica) en América Latina y el Caribe permitiría en el corto plazo definir las iniciativas específicas, sus requerimientos y los beneficios para la región. También existen posibilidades de cooperación en las áreas de explotación de recursos naturales, tales como minería y energía, las cuales requieren de masivas inversiones para su materialización.

En el área de servicios, la industria del turismo es en general, salvo contadas excepciones en América Latina y el Caribe, de un nivel de desarrollo insuficiente pero con gran potencialidad. Una tarea urgente sería generar iniciativas conjuntas con China para la promoción del turismo mediante, por ejemplo, medidas de facilitación del desplazamiento y circulación de turistas dentro de la región, incluidos visados. Otros ámbitos sugeridos por autoridades chinas son los de banca, telecomunicaciones, transporte, educación y servicios médicos²⁶.

En el área de las telecomunicaciones, China tiene grandes capacidades industriales y tecnológicas para apoyar el desarrollo masivo de la infraestructura de telecomunicaciones en América Latina y el Caribe, que permitiría mejorar la conectividad de las zonas más aisladas de esta región.

Esta instancia de posibilidades de inversión de China en América Latina y el Caribe se fortalece con el reciente ingreso de ese país al Banco Interamericano de Desarrollo, lo que permite una asignación de recursos más eficiente, dados los vínculos ya existentes de esa institución con los países de América Latina y el Caribe. El China Development Bank, el banco de mayor nivel de capitalización en el mundo, explora también los contornos de una aproximación estratégica con América Latina y el Caribe, con oficinas en 15 países de la región y con proyectos en varios países, así como con operaciones conjuntas con la CAF, BLADEX y el BCIE. Su accionar podría verse beneficiado con sesiones de trabajo con agencias regionales que le puedan transmitir prioridades de inversión y de énfasis estratégicos de los gobiernos de América Latina y el Caribe en infraestructura, logística, facilitación de comercio, innovación tecnológica y desarrollo de recursos humanos.

²⁶ Discurso embajador Sun Zhenyu, Representante Permanente de China ante la OMC, en CEPAL, Las relaciones económicas y comerciales entre América Latina y Asia Pacífico. El vínculo con China. Segunda Cumbre Empresarial China-América Latina, Harbin, China, octubre de 2008.

VIII. El comercio Sur-Sur requiere también un mayor vínculo con África

Los vínculos de comercio e inversión entre América Latina y el Caribe con África han sido históricamente reducidos. En los años recientes, destacan los esfuerzos de Brasil, Cuba y la República Bolivariana de Venezuela por avanzar en esa relación. En este sentido, conocer y compartir las experiencias de estos países en su relación con las economías africanas colaboraría en perfilar una estrategia regional más coordinada, incluyendo aspectos de cooperación económica y social donde la transmisión de experiencias sea un camino de doble vía podría gestar escenarios de beneficio mutuo. Por ejemplo, en materias sociales, las experiencias de programas de transferencia condicionada en nuestra región podrían interesar a los gobiernos africanos, así como los apoyos a África en materia de Ayuda para el Comercio podrían interesar a organismos regionales de financiamiento no sólo para participar en operaciones triangulares de apoyo en infraestructura o logística sino también para establecer alianzas con socios extrarregionales que luego colaboren en movilizar recursos internacionales en actividades que estimulen nuestro comercio intrarregional.

IX. Reflexiones finales

A. Hacia una señal práctica de compromiso integracionista

Avanzar en las medidas propuestas, constituiría una señal poderosa de compromiso práctico con la integración, estimulando el comercio intrarregional y las decisiones de inversión. El avance en las áreas mencionadas exige la construcción de una institucionalidad regional mucho más fuerte en torno de los acuerdos subregionales de integración. Esta institucionalidad debe desempeñar un papel crítico en la protección de los intereses de los países más pequeños frente a los de socios más grandes. También debiera colaborar en la mediación entre los intereses conflictivos que puedan presentarse entre los diversos países miembros. En ambos casos, se estaría invirtiendo en reforzar la confiabilidad de los procesos de integración.

B. El impacto económico y social sería significativo

Iniciativas como las descritas, estimularían la eficiencia económica, reduciendo las desviaciones de comercio, y reforzarían el comercio intrarregional, más intensivo en pymes y en valor agregado que el comercio extrarregional. Renovar la integración es necesario y urgente y medidas como las sugeridas pueden ser útiles en esa dirección pues se trataría de señales poderosas de compromiso práctico con la integración, unificando nuestros mercados, estimulando el comercio intrarregional y las decisiones de inversión. En el actual momento, estas señales permitirían además colaborar a gestar un mejor clima de negocios y de confianza en las perspectivas de la integración regional.

C. La competitividad es regional

En una economía mundial globalizada, la competitividad a nivel regional influye fuertemente sobre la competitividad de los países individuales que componen la región. Un contexto regional auspicioso favorece los esfuerzos nacionales de competitividad, elevando sus beneficios y permitiendo plantearse tareas más ambiciosas; uno menos estimulante, conspira contra los logros de cualquier política doméstica de competitividad, por grande que sea el país. La actual crisis internacional muestra que, más allá de matices nacionales, las grandes tendencias de la economía global diferencian poco entre las especificidades nacionales. La evolución del riesgo-país, de los términos de intercambio, de la atracción de IED e incluso los rangos de crecimiento económico tienden a ser cada vez más similares entre los países de la región, incluso con cierta prescindencia de los esfuerzos nacionales que se hayan realizado en diversos campos de las políticas públicas. Esta “restricción” puede revertirse en fortaleza, si es que, preservando el pilar de la estabilidad macroeconómica, se desarrollasen programas conjuntos de inversión en infraestructura, facilitación de comercio y se adoptasen programas especiales de financiamiento al comercio regional. Ello, que hoy es posible justamente por los logros de la región en materia de estabilidad económica, elevaría el atractivo de la región, abriendo nuevas posibilidades de comercio e inversión, ayudando a revertir un clima negativo en los negocios y gestando señales de madurez regional que se reflejarían pronto en los diversos indicadores que miden el riesgo-país y la competitividad internacional.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

comercio internacional

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cepal.org/publicaciones

93. Crisis internacional y oportunidades para la cooperación regional, Osvaldo Rosales (LC/L.3113-P), N° de venta S.09.II.G.91 (US\$ 10), octubre 2009.
92. Quality of Latin American and Caribbean Industrialization and Integration into the Global Economy, Mikio Kuwayama, (LC/L.3107-P), Sales No E.09.II.G.88 (US\$10), September 2009.
91. Weak links between exports and economic growth in Latin America and the Caribbean, Nanno Mulder, (LC/ 3015-P), Sales N° S.09.II.G.25 (US\$ 10), February 2009.
90. Trato especial y diferenciado y comercio de servicios, Sebastián Sáez, (LC/L.2992-P), N° de venta S.08.II.G.98 (US\$10), diciembre 2008.
89. Oportunidades de una economía pequeña y remota en el mundo global: Uruguay como exportador de servicios, Marcel Vaillant, (LC/L.2978-P), N° de venta S.08.II.G.87 (US\$ 10), noviembre 2008.
88. La integración en busca de un modelo: los problemas de convergencia en América Latina y el Caribe, Sebastián Sáez, (LC/L.2914-P), N° de venta S.08.II.G.48 (US\$ 10), julio 2008.
87. Comercio y pobreza: análisis comparativo de la evidencia para América Latina, Mauricio Reina y Carmen Zuluaga (LC/L.2903-P), N° de venta S.08.II.G.39 (US\$ 10), mayo 2008.
86. Desafíos y oportunidades de las medidas de seguridad en los alimentos para América Latina y el Caribe, Mariano Alvarez, (LC/L.2887-P), N° de venta S.08.II.G.24 (US\$ 10), abril 2008.

-
- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: