



BOLETÍN

FACILITACIÓN DEL COMERCIO Y EL TRANSPORTE EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE



www.eclac.cl

Edición N° 230 - octubre del 2005

PANORAMA DE LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE 2004: TENDENCIAS PARA EL 2005

El estudio recientemente publicado por la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL, estima que el 2005 será un buen año para el comercio de los países de la región. A pesar del contexto internacional favorable, persisten severos problemas de competitividad. Es preciso aumentar la productividad, impulsar la innovación tecnológica y participar pro-activamente en las redes internacionales.

Entre las conclusiones del Estudio, se plantea la necesidad de actualizar la integración; reflexionar en forma estratégica sobre el vínculo a construir con China y los países del Pacífico; administrar los tratados de libre comercio para aumentar y diversificar las exportaciones; intensificar el ritmo de trabajo y coordinación con países en desarrollo sobre la ronda de Doha, e incorporar gradualmente las exigencias de seguridad en las políticas de competitividad, velando porque las mismas no se transformen en barreras proteccionistas (trazabilidad, inocuidad alimentaria y seguridad portuaria y de transporte marítimo).

Una versión electrónica del documento completo en español se encuentra disponible en el sitio web de la División: <http://www.cepal.org/comercio/>

EL ESTADO ACTUAL DE LA ECONOMÍA MUNDIAL Y PERSPECTIVAS PARA LA REGIÓN

La recuperación de la economía mundial, que se había iniciado a partir de la segunda mitad del 2003, continuó fortaleciéndose durante la mayor parte del 2004, siendo su tasa de crecimiento la más alta tasa de los últimos treinta años. Este auge, si bien fue relativamente generalizado para muchas regiones en el mundo, reflejó un mayor dinamismo de recuperación en Asia en Desarrollo. Pese que este grupo de países está altamente influenciado por el desenvolvimiento excepcional de unos pocos integrantes, como China (9.5%) e India (7%), al ser estos excluidos, las demás regiones en desarrollo todavía lograron una tasa significativa de crecimiento del 5% en el 2004. Además, fue probablemente la primera vez en los últimos 30 años que la expansión en este grupo de países precedió la recuperación en los países desarrollados. El dinamismo de la economía china contribuyó con un 15% a la recuperación internacional entre 2002/2003.

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

La mayoría de las proyecciones prevé desaceleraciones del incremento del producto mundial en el 2005 y el 2006, cuyas tasas se situarían en un rango que va desde 3.0% a 4.3%. Los factores influyentes son: i) la moderación de la demanda global por el alza de precios del petróleo y de otros productos básicos; ii) los ajustes entre las cotizaciones de las principales divisas internacionales; iii) la incertidumbre asociada a alzas más pronunciadas en las tasas de interés; iv), situaciones fiscales complejas en muchos países, y iv) amenazas de neo-proteccionismo a nivel global, en particular, asociadas a reacciones frente al incremento de las exportaciones chinas.

NEGOCIACIONES EN EL SISTEMA MULTILATERAL DE COMERCIO-OMC Y EXPECTATIVAS REGIONALES

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

Entre las mayores dificultades para avanzar en las tareas establecidas se encontraban los trabajos respecto de la reforma agrícola y los debates sobre dimensión del desarrollo (incluidos Tratos Especiales y Diferenciados (TED) y aplicación). La V Conferencia heredó este clima de desacuerdo, complejizado por los debates respecto a los temas de Singapur, altamente resistidos por los PED. Con posterioridad a Cancún, el proceso estuvo marcado por desacuerdos que fueron zanjados en términos amplios mediante una decisión tomada el 1º de agosto del 2004 (“el Paquete de julio”). De este modo, si bien no existe una fecha establecida para concluir esta ronda, se ha previsto tentativamente el año 2006 para ello, lo que dependerá de los resultados que se logren en la próxima VI Conferencia Ministerial de la OMC a desarrollarse en Hong Kong, China, en diciembre del 2005.

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

LA INTEGRACIÓN REGIONAL: 2004-2005, UN BIENIO CRÍTICO

Durante el 2004 y por segundo año consecutivo, el comercio intrarregional siguió revertiendo la tendencia decreciente que se observó en los años 2001 y 2002, aunque sin recuperar todavía su máximo nivel histórico alcanzado en 1997. El comercio intra-regional sigue siendo bajo (17%), en comparación, por ejemplo, con Asia (34%) y la Unión Europea (62%). Mantiene, además, un marcado carácter pro-cíclico.

La baja densidad del comercio intra-grupo en los esquemas de integración subregional tiene relación con varios factores explicativos tales como el escaso crecimiento económico, el reducido tamaño de los mercados subregionales, una estructura exportadora similar y altamente concentrada en recursos naturales y, por ende, básicamente orientada a los mercados industrializados. Por otra parte, la infraestructura orientada al comercio intragrupo, en general, es más deficitaria que aquella orientada al comercio global. Adicionalmente, en los flujos comerciales intragrupo, ganan presencia relativa los productos manufactureros, los que en la región son altamente sensibles al ciclo económico. De este modo, la inestabilidad en el ritmo del crecimiento termina castigando la diversificación exportadora.

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

REBROTE DEL PROTECCIONISMO

Un factor importante que podría frenar el crecimiento del sector exportador de los países de la región es la emergencia de acciones proteccionistas de los países industrializados, en particular, en los Estados Unidos y la Unión Europea. Pese a que en el período que va entre el 2002 y la mitad del 2005, el número de causas presentadas ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) en la OMC, se redujo desde cerca de 38 casos por año entre 1995 y el 2002 a sólo 18 entre enero del 2003 y junio del 2005, la proporción de reclamaciones contra países desarrollados se incrementó en materia de *antidumping* y subsidios a la exportación.

Con el fin del Acuerdo sobre Textiles y Vestidos y la consecuente eliminación de las cuotas en el acceso a los principales mercados en estos rubros, se ha reflejado en significativos incrementos de las respectivas exportaciones chinas, tanto a los Estados Unidos como a la Unión Europea, desatando en ambos casos un amplio abanico de protestas en los sectores productivos, así como reacciones públicas en ámbito político y de las autoridades comerciales. Respecto al sector textil, durante los primeros cuatro meses del 2005, las exportaciones chinas de textiles al mundo aumentaron en 18,4%. Aún cuando este crecimiento fue inferior al mismo período del 2004, las exportaciones dirigidas a los Estados Unidos y la Unión Europea se incrementaron en 71% y 48%, respectivamente. Frente a esta realidad, ambos han iniciado acciones proteccionistas en este sector, paralelamente a enfatizar la necesidad de una revaluación de la moneda china. Como consecuencia de todo esto, las autoridades chinas decidieron aplicar aranceles significativos a la exportación de 74 categorías de productos textiles, decisión que luego fue revocada, ante la persistencia de presiones para la revaluación del yuan.

Siendo el sector agrícola el ícono del proteccionismo en las economías industrializadas, es al mismo tiempo el centro de sendas victorias alcanzadas recientemente por países en desarrollo en contra de tales distorsiones. Destaca aquí el resultado favorable que Brasil ha obtenido en las instancias multilaterales de controversia en sus acusaciones en contra de las subvenciones europeas al azúcar y de las subvenciones estadounidenses al algodón. En efecto, estos dictámenes de la OMC en sus ámbitos de controversia han reforzado argumentos de los PED en materia de subsidios y apoyo doméstico a la agricultura, elevando el piso de la negociación en Doha, una vez que aspectos que podrían haber sido parte de la negociación, ya han sido definidos por la OMC como incompatibles con su normativa y, por tanto, necesarios de readecuar.

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

CHINA EN LA EMERGENTE GEOGRAFÍA DEL COMERCIO Y LA PRODUCCIÓN MUNDIALES

China ha llegado a representar un 4% del PIB mundial y a ubicarse como la sexta economía más importante (la segunda, medida según la paridad de poder adquisitivo). Adicionalmente, su ingreso a la OMC, asociado a una mayor apertura de su economía, ha significado que China también se convirtiera en un importante actor en los mercados mundiales, pasando de menos de 2% del total exportado en el 2000 a casi 6,5% en el 2004, ubicándose en el tercer lugar como país exportador e importador a nivel mundial. De hecho, en el 2004, China aparece como un actor de relevancia en la producción, el consumo y el comercio de varios productos económicamente importantes en el mundo (véase el Cuadro 1).

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

Cuadro 1

China: Productos seleccionados de influencia en la economía mundial, 2004

(En porcentajes de los totales mundiales)

| Productos | Producción | Consumo | Importaciones | Exportaciones | Coefficiente Consumo/Producción | Ranking Consumo |
|-------------------|------------|---------|---------------|---------------|------------------------------------|--------------------|
| Carbón | 41.1% | 38.6% | ... | 13.7% | 93.8% | 1 |
| Mineral de hierro | 22.8% | 36.2% | 27.6% | ... | 158.6% | 1 |
| Estaño | 37.1% | 27.6% | ... | 13.5% | 40.4% | 1 |
| Carne | 27.2% | 27.1% | 3.1% | 3.5% | 99.8% | 1 |
| Zinc | 23.6% | 25.9% | 6.8% | 13.0% | 56.1% | 1 |

| | | | | | | |
|-------------|-------|-------|-------|-------|--------|----|
| Acero | 25.8% | 22.4% | 2.6% | 13.5% | 86.7% | 1 |
| Aluminio | 22.8% | 21.0% | 5.6% | ... | 90.5% | 2 |
| Plomo | 25.0% | 19.6% | 2.6% | 29.9% | 77.2% | 2 |
| Cobre | 12.9% | 19.6% | 25.3% | ... | 157.3% | 1 |
| Cereales | 18.3% | 18.8% | 7.1% | 2.7% | 102.5% | 1 |
| Soja | 8.6% | 16.8% | 34.3% | 0.4% | 165.6% | 2 |
| Níquel | 7.6% | 10.6% | 21.7% | 3.9% | 144.4% | 3 |
| Banano | 9.0% | 9.7% | 3.0% | 0.4% | 106.0% | 3 |
| Petróleo | 4.3% | 8.3% | 7.1% | 0.8% | 191.5% | 2 |
| Azúcar | 7.4% | 8.1% | 2.1% | 1.0% | 107.8% | 2 |
| Gas Natural | 1.5% | 1.5% | ... | ... | 95.6% | 14 |

Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de información oficial.

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

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

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

COMERCIO, SEGURIDAD Y TRANSPORTE

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

Para acceder a los mercados de esos países, los alimentos deben cumplir con las nuevas exigencias legislativas que los obliga a ir acompañados de una completa información de la cadena productiva. El informe de la vida del alimento se conoce con el nombre de trazabilidad o rastreabilidad, otorga garantías en la seguridad alimentaria, mejora la gestión de la calidad y la evaluación del riesgo, aumenta la confianza de los consumidores y permite tomar acciones correctivas oportunas frente a fallas en la inocuidad y calidad. Si las empresas no entregan oportunamente la información adecuada para el

país mercado de destino, que busca rastrear el producto en toda las etapas de la cadena productiva en caso de sospecha de alteración, se enfrentarán al rechazo de venta del producto en ese mercado, su detención, devolución o destrucción. Si bien estas normas responden a una justificada demanda por seguridad, el desafío para el país exportador es cuidar que las normas establecidas no se transformen en barreras de entrada al mercado, especialmente para las Pymes que se enfrentan a la incógnita de si cuentan con la capacidad de cumplir con rapidez a las nuevas exigencias.

Los últimos hechos que han afectado la seguridad en el transporte e infraestructuras en el mundo en período reciente, además de incidir en el aumento del nivel de exigencias en las normativas internacionales —Código de Protección de Buques e Instalaciones Portuarias (PBIP), Ley contra el Bioterrorismo, Trazabilidad, Normas Técnicas, Medidas sanitarias y fitosanitarias— ya han incidido en el alza de los costes asociadas al comercio internacional. De una muestra de ciento siete puertos en el mundo, el incremento promedio en el coste, asociado a seguridad, a mediados del 2005 fue de 8,53 dólares por contenedor, siendo la media del coste regional incremental mucho más elevada que el promedio, y tres veces más que la media respectiva en Australia y los Estados Unidos, esto pese a que gran parte de los países no han realizado inversiones en revisión electrónica para el contenido de contenedores con escáneres.

Algunas de las medidas de seguridad adoptadas para contrarrestar las amenazas de terrorismo, han contado con el apoyo de la comunidad internacional, mientras que la legitimidad de otras medidas se ha visto cuestionada por su carácter unilateral. Un adecuado diálogo entre todas las partes afectadas debe existir así como también la provisión de más y mejores mecanismos de financiamiento para su implementación, atenuando el alto costo de la adquisición de equipamientos y tecnologías avanzados, necesarios para que los países, en especial los de América Latina y el Caribe, puedan cumplir de forma adecuada con las nuevas normativas de seguridad.
