

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

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

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

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

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Reseña	9
Síntesis	11
 Capítulo I	
Evolución del comercio y la economía mundial en el 2004 y perspectivas para el 2005 y el 2006	31
A. Introducción	31
B. La coyuntura económica internacional en el 2004	32
C. Recuperación y dinamismo en Estados Unidos	35
D. China en la emergente geografía del comercio y la producción mundiales	38
1. China como formador de precios internacionales	39
2. China como nuevo motor del crecimiento mundial	42
3. El dilema de la revaluación en China	44
E. Perspectiva de corto plazo de la economía mundial (2005-2006)	48
1. La actual crisis del petróleo	49
2. Riesgos e incertidumbres	52
3. Posibles escenarios de ajuste	53
4. Consecuencias para América Latina y el Caribe	55
Bibliografía	58
 Capítulo II	
Negociaciones en el sistema multilateral de comercio. La Organización Mundial del Comercio y las expectativas regionales	61
A. América Latina y el Caribe en el marco multilateral	61
1. La OMC y la herencia de la Ronda Uruguay	61
2. El inicio de una nueva ronda de negociaciones: la Ronda de Doha	65
B. Nueva etapa de la Ronda de Doha: temas de negociación, intereses y perspectivas	66
1. El “paquete de julio” del 2004: coordenadas y logros	67
2. El acceso a los mercados	68
3. La profundización de las reglas del comercio	82
4. Aspectos transversales e institucionales	85
C. Balance del nuevo marco y proceso de negociaciones	89
1. ¿Reorientación de la agenda Doha? Una mirada de conjunto	89
2. Articulación de actores y el papel de América Latina y el Caribe	91
Bibliografía	94
 Capítulo III	
Desafíos y perspectivas de la integración regional de América Latina y el Caribe	99
A. Un bienio crítico para la integración regional (2004-2005)	99
1. Apertura y comercio intrarregional	102
B. Integración regional: principales debates y desafíos	112
1. Fortalecer la institucionalidad	113
2. Armonizar disciplinas	114
3. Coordinación macroeconómica	115
4. Mejorar la infraestructura	118

C.	Integración energética en América del Sur	119
1.	El anillo energético en América del Sur	121
D.	Integración regional en América Latina y el Caribe: principales debates y desafíos	125
1.	Mercosur	125
2.	Comunidad Andina de Naciones (CAN)	130
3.	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	131
4.	Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (RD-CAFTA): un acuerdo relevante	133
5.	La Comunidad del Caribe (CARICOM)	136
E.	Solución de controversias e incorporación de la normativa común	141
1.	Mercado Común del Sur (Mercosur)	141
2.	Comunidad Andina de Naciones (CAN)	144
3.	Mercado Común Centroamericano (MCCA)	147
4.	Comunidad del Caribe (CARICOM)	148
	Bibliografía	149

Capítulo IV

	Preocupación por rebrote de proteccionismo en los mercados mundiales	153
A.	Introducción	153
B.	Consecuencias del auge de la producción de artículos textiles y prendas de vestir tras el fin del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido	155
C.	Las negociaciones entre Estados Unidos y China acerca de su régimen cambiario	158
D.	El cabildeo de los subsectores del azúcar y los textiles en contra de la ratificación del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos	160
E.	Fallo del Órgano de Apelación de la OMC respecto del régimen del azúcar en la Unión Europea	166
F.	Informe del Grupo Especial sobre el algodón	169
G.	El cuestionamiento del régimen de aranceles a la importación del banano en la Unión Europea	171
H.	Subcontratación internacional	172
I.	Fallo acerca de la enmienda Byrd	175
J.	Diferencia sobre el suministro transfronterizo de servicios de juegos de azar y apuestas	177
K.	Boeing y Airbus: fuego cruzado entre grandes	179
	Bibliografía	182

Capítulo V

	Aspectos estratégicos de la relación entre China y América Latina y el Caribe	185
A.	China en la economía mundial	185
1.	Crecimiento del comercio de América Latina y el Caribe con China	193
2.	La especialización latinoamericana en los mercados chinos	195
3.	La inversión extranjera directa china en América Latina y el Caribe	199
4.	La nueva estrategia de China hacia la integración regional. ¿Un desafío para América Latina y el Caribe?	200
B.	La necesidad de crear alianzas	203
C.	El ingreso de China a la Organización Mundial del Comercio	204
1.	Introducción	204
2.	El cumplimiento de los compromisos de China frente a la OMC	205
3.	Evolución de China tras el período de transición: un largo camino por recorrer	214

4.	El concepto de economía de mercado y su aplicación	215
5.	Países que reconocen a China como economía de mercado	218
D.	Aspectos estratégicos de la relación entre China y América del Sur	220
1.	Tratado de Libre Comercio con Chile	223
2.	Iniciativas de inversión en América del Sur	223
	Bibliografía	228

Capítulo VI

	Comercio, seguridad y transporte	233
A.	La ley contra el bioterrorismo	233
B.	Estándares y regulaciones en los principales mercados de la región	237
1.	Estados Unidos	237
2.	Unión Europea	238
C.	La trazabilidad	240
D.	Costos de transporte	242
1.	La evolución del comercio	242
E.	Nuevas normas de seguridad en el transporte	247
1.	Una medida multilateral	247
2.	Medidas voluntarias	249
F.	Complementariedad entre la facilitación del comercio y la seguridad	253
	Bibliografía	256

Cuadros, gráficos y recuadros

Cuadro I.1	Tasas de variación de los precios de algunos productos básicos	40
Cuadro II.1	Participación de países de América Latina y el Caribe en grupos de interés del sistema multilateral	64
Cuadro II.2	Contenido básico de la Ronda de Doha, emanado de la cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, 2001	65
Cuadro II.3	Coordenadas del “paquete de julio” del 2004	67
Cuadro II.4	Aranceles consolidados y aplicados, algunos países	77
Cuadro III.1	América Latina y el Caribe: relaciones externas	100
Cuadro III.2	América Latina y el Caribe: exportaciones totales y por esquemas subregionales de integración, 1990-2004	103
Cuadro III.3	Estructura de las exportaciones de los principales esquemas de integración subregional en América Latina y el Caribe, 2004	106
Cuadro III.4	Estructura de las exportaciones de los principales esquemas de integración subregional en América Latina y el Caribe, 2004	106
Cuadro III.5	Mercado Común del Sur (Mercosur): matriz de participación de mercado del comercio intrasubregional, 2004	109
Cuadro III.6	Comunidad Andina de Naciones (CAN): matriz de participación de mercado del comercio intrasubregional, 2004	110
Cuadro III.7	Mercado Común Centroamericano (MCCA): matriz de participación de mercado del comercio intrasubregional, 2004	110
Cuadro III.8	Comunidad del Caribe (CARICOM): matriz de participación de mercado del comercio intrasubregional, 2004	111
Cuadro III.9	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): matriz de participación de mercado del comercio intrasubregional, 2004	112

Cuadro III.10	Esquemas de integración subregional: comparación de algunos indicadores de convergencia macroeconómica, 2002 y 2004	118
Cuadro III.11	Mercado Común Centroamericano (MCCA): principales tópicos cubiertos por los acuerdos bilaterales suscritos por la subregión y su comparación con la normativa comunitaria vigente	135
Cuadro III.12	Mercado Común Centroamericano (MCCA): competencia en el mercado intrasubregional después de la firma del RD-CAFTA: escenario posible de desviación del comercio intrasubregional	136
Cuadro III.13	Mercosur: incorporación de la normativa comunitaria a la legislación nacional	142
Cuadro III.14	Mercosur: consultas a la comisión de comercio según país requirente, 2003-2004	144
Cuadro III.15	Comunidad Andina de Naciones (CAN): acciones de incumplimiento de la normativa comunitaria	145
Cuadro III.16	Comunidad Andina de Naciones (CAN): resoluciones motivadas, 2000-2004	146
Cuadro V.1	China: matriz de comercio exterior y composición del déficit/superávit, según grado de intensidad tecnológica de los intercambios, 2004	188
Cuadro V.2	China: principales estrategias de inversiones chinas en el exterior, 2000-2005	190
Cuadro V.3	Inversión extranjera directa: alianzas y cooperación en sectores relacionados con la búsqueda de materias primas (operaciones seleccionadas), 2000-2005	191
Cuadro V.4	Participación de Asia y el Pacífico en el comercio de América Latina y el Caribe	193
Cuadro V.5	Países seleccionados de América Latina (13): China como mercado de destino de las exportaciones totales, alrededor de 1990 y 2004	194
Cuadro V.6	China: principales productos importados de cinco países de América Latina, 2004	197
Cuadro V.7	China: resumen de las preferencias arancelarias otorgadas mediante negociaciones internacionales bilaterales y plurilaterales, febrero del 2005	201
Cuadro V.8	Cumplimiento de las obligaciones chinas con la Organización Mundial del Comercio	206
Cuadro V.9	Países que reconocieron a China como economía de mercado	219
Cuadro V.10	Situación de las relaciones comerciales entre China y algunos países de América Latina y el Caribe y principales resultados de la gira de estado del Presidente chino Hu Jintao en la región	227
Cuadro VI.1	Tarifas de flete marítimo entre puertos seleccionados	246
Cuadro VI.2	Puertos incorporados a la iniciativa sobre la seguridad de los contenedores (CSI)	251
Gráfico I.1	Indicadores de la economía mundial	34
Gráfico I.2	Evolución de los flujos anuales de activos en dólares adquiridos por bancos centrales, del déficit en cuenta corriente y del tipo de cambio real en Estados Unidos, 1985-2004	37
Gráfico I.3	Evolución de las exportaciones e importaciones, por grandes categorías de países	39
Gráfico I.4	Evolución de cuentas corrientes por regiones y países	45
Gráfico I.5	Evolución del acervo de reservas internacionales	46
Gráfico I.6	Petróleo: evolución de la oferta, la demanda y el precio real	52
Gráfico I.7	Efecto del saldo petrolero, como porcentaje de las exportaciones, 2004	56
Gráfico II.1	Estructura de la estimación de apoyo al productor (PSE) por producto en países seleccionados, promedio 2000-2003	70
Gráfico II.2	Dinamismo de los acuerdos comerciales regionales	88
Gráfico III.1	América Latina y el Caribe: comercio intrarregional, 1980-2004	102
Gráfico III.2	Coefficientes de comercio intrarregional en varias regiones en desarrollo y en América Latina y el Caribe, 1990-1994 y 2000-2004	104

Gráfico III.3	América Latina y el Caribe (esquemas de integración): coeficientes de comercio intragrupo, 1980-2004	105
Gráfico III.4	Comparación regional de coeficientes de apertura, 1980-2004	107
Gráfico III.5	Coefficientes de apertura en varias regiones en desarrollo y en América Latina y el Caribe, 1990-1994 y 2000-2004	107
Gráfico III.6	América Latina y el Caribe: coeficientes de apertura de los principales esquemas de integración subregional, 1980-2004	108
Gráfico III.7	América Latina y el Caribe (ALC): distribución de la oferta total de energía primaria (OTEP), 2003	122
Gráfico III.8	Mercosur: consultas a la Comisión de Comercio por tipo de barrera no arancelaria, 1995-2004	143
Gráfico III.9	Comunidad Andina de Naciones (CAN): dictámenes motivados de la Secretaría General, 2000-2004	147
Gráfico V.1	China: proporción de consumo interno en el consumo mundial de algunos productos, 1990 y 2004	186
Gráfico V.2	China: evolución de la composición de las exportaciones, según grado de intensidad tecnológica, 1990, 1995 y 2004	187
Gráfico V.3	China: composición de su comercio exterior, según destino y origen, 2003	188
Gráfico V.4	Importaciones chinas desde América Latina y el Caribe, 1990-2004	194
Gráfico V.5	China: composición de las importaciones desde la ASEAN y América Latina y el Caribe, 1999 y 2003	196
Gráfico V.6	Evolución de la composición del balance comercial de China con América Latina y el Caribe, 2000 y 2003	198
Gráfico VI.1	América Latina (17 países) y subregiones: evolución de la incidencia del costo del transporte (enero-junio de cada año)	244
Gráfico VI.2	Arquitectura internacional sobre la facilitación del comercio	254
Recuadro II.1	Principales lineamientos de la reforma agrícola contenidos en el paquete de julio	73
Recuadro III.1	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): agenda de prosperidad y seguridad	132
Recuadro III.2	TLC con Estados Unidos (RD-CAFTA): desafío para el proceso de integración del MCCA, y lecciones para la Comunidad Andina	134
Recuadro III.3	El Mercado y Economía Únicos del Caribe (MEUC) en la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS)	138
Recuadro V.1	¿Será China una amenaza para América Latina?	199
Recuadro V.2	China y el Acuerdo de Libre Comercio con la ASEAN.....	202
Recuadro V.3	Criterios de Estados Unidos y la Unión Europea para reconocer a una economía de mercado	217
Recuadro VI.1	Ley contra el bioterrorismo: resumen de sus cuatro normativas.....	235
Recuadro VI.2	Costa Rica: apoyo público-privado para implementar la Ley contra el bioterrorismo ..	236
Recuadro VI.3	Trazabilidad de la carne: un ejemplo de los pasos que es preciso seguir.....	242

RESEÑA

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

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

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

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

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

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

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

SÍNTESIS

1. Introducción

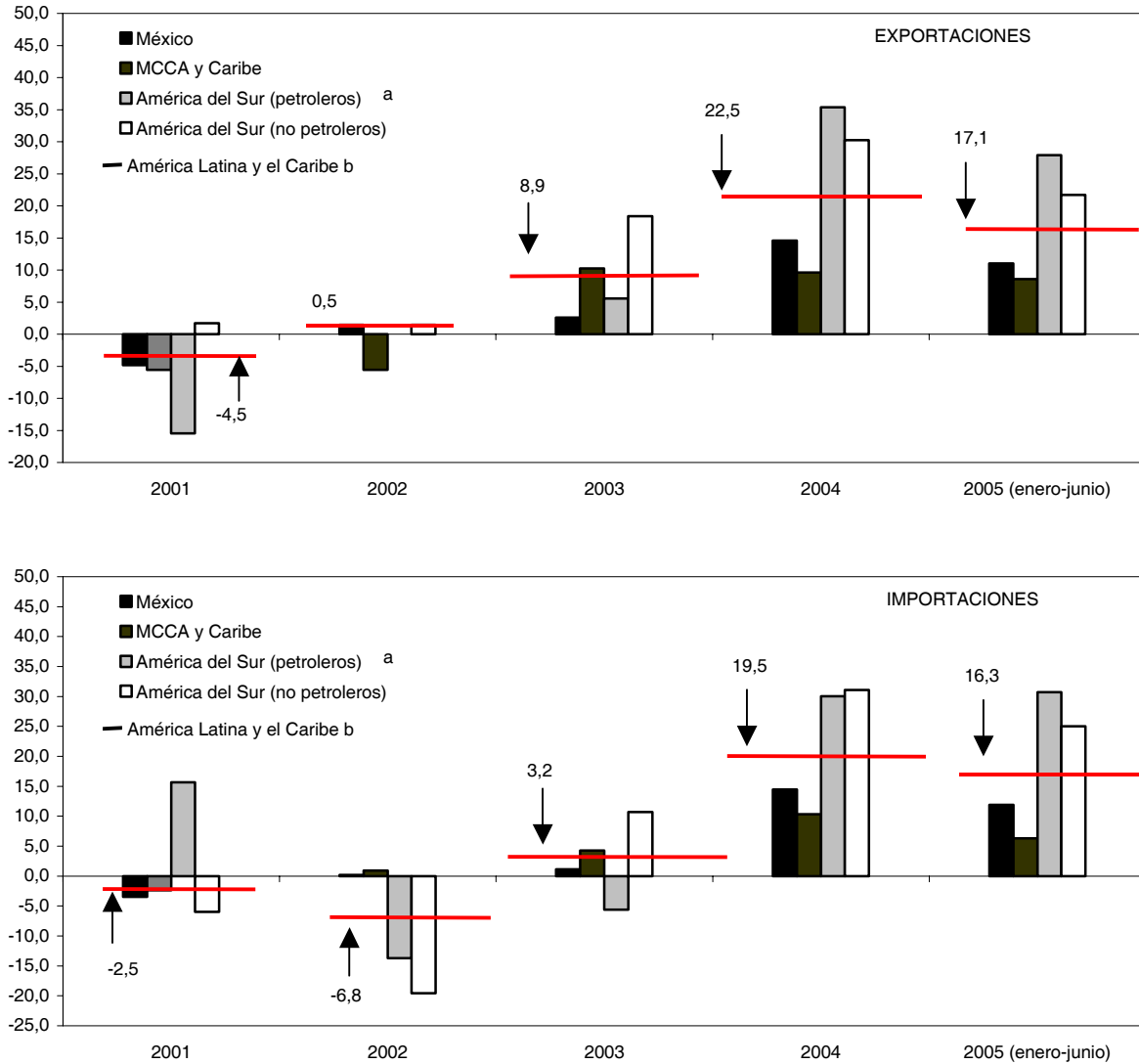
Durante el bienio 2004-2005 la economía internacional se caracterizó por dos fenómenos, que venían gestándose desde hacía algunos años. El primero es una nueva geografía de flujos comerciales y financieros internacionales, que se expresa en una mayor presencia de China en el ámbito económico y financiero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

La dinámica actual del crecimiento de la economía mundial, y sobre todo el surgimiento de China, y con ella India y los países de Asia en desarrollo, como nuevos referentes globales en producción, comercio y movimientos financieros, ofrece un panorama alentador respecto del desempeño comercial para los países de América Latina y el Caribe. Si bien aún existen factores que suscitan pesimismo (déficit gemelos elevados en Estados Unidos, altos precios del petróleo, posibles alzas de las tasas de interés, aumento de reclamos antidumping y aplicación de salvaguardias, entre otros), el balance para el 2005 es promisorio. En el primer semestre del 2005, las exportaciones de bienes de la región aumentaron un 17%, con mayor celeridad en los países de América del Sur que en México o Centroamérica y el Caribe. Este mismo esquema se observa en el caso de las importaciones. De continuar la expansión de precios de los productos primarios, la región volverá a experimentar un notable aumento de sus flujos comerciales, tal como ocurrió en el 2004 (véase el gráfico 1).

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

Sin embargo, se advierte también en el horizonte un sensible aumento de las acciones proteccionistas, tales como medidas antidumping, salvaguardias y contingentes de exportación, a las que han recurrido los países industrializados, en particular, los Estados Unidos y la Unión Europea, contra las importaciones procedentes de los países en desarrollo, sobre todo de Asia, de manera que el proteccionismo se cierne como un serio factor de riesgo para el comercio mundial. Estas potenciales amenazas plantean una serie de inquietudes respecto de los procesos negociadores de la Ronda de Doha, incentivando así a los países en desarrollo a consolidar o ampliar el acceso al mercado de los países industrializados mediante tratados de libre comercio bilaterales. Por su parte, a raíz de casos de controversia recientes en la OMC en el ámbito de los productos agrícolas, se han cuestionado políticas relevantes de los países desarrollados.

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



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

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

^b Se agregan 37 países.

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

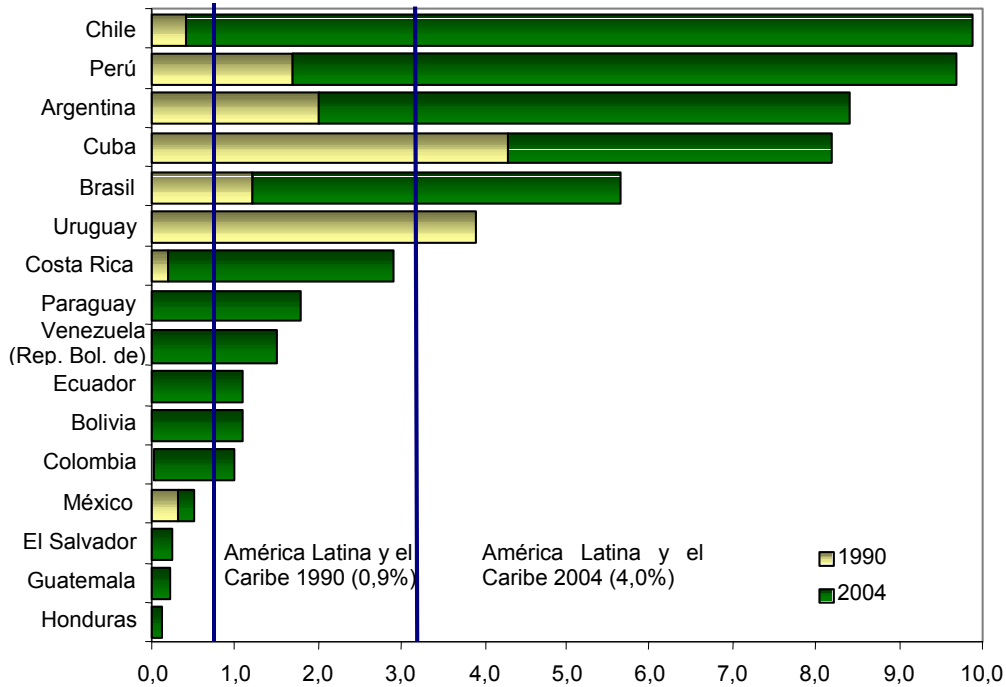
La integración regional enfrenta un momento de singulares definiciones. La Ronda de Doha da muestras de algunas dificultades, en tanto se acentúa la coexistencia de acuerdos bilaterales de comercio con socios de dentro y fuera de la región, lo que obliga a reforzar la coherencia entre los diversos planos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

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

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

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

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



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

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

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

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

en los países desarrollados. El dinamismo de la economía china contribuyó con un 15% a la recuperación internacional entre el 2002 y el 2003.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Kong (región administrativa especial de China), en diciembre del 2005. Sin embargo, el reciente Consejo General de la OMC del 29 de julio del 2005, que constituía un hito importante en este proceso, no ha dado indicios de avanzar en la convergencia de visiones.

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

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

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

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

Con referencia a asuntos transversales-institucionales, se observa un avance en temas de desarrollo con la incorporación del algodón, pero es menor la evolución de los restantes trabajos en la óptica de las limitaciones de oferta de los países en desarrollo (y en particular la aplicación, uno de los temas más retrasados). Sobre el mecanismo de solución de diferencias, que no es parte del “todo único”, se esperan señales u orientaciones más precisas, aunque la realidad de la operación del sistema es muy dinámica y podría impulsar la negociación (véase la sección 5). El trabajo sobre los acuerdos comerciales

regionales ha logrado progresos en materia de transparencia y su propia intensificación puede propulsar las restantes discusiones.

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

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

4. El bienio 2004-2005, crítico para la integración regional

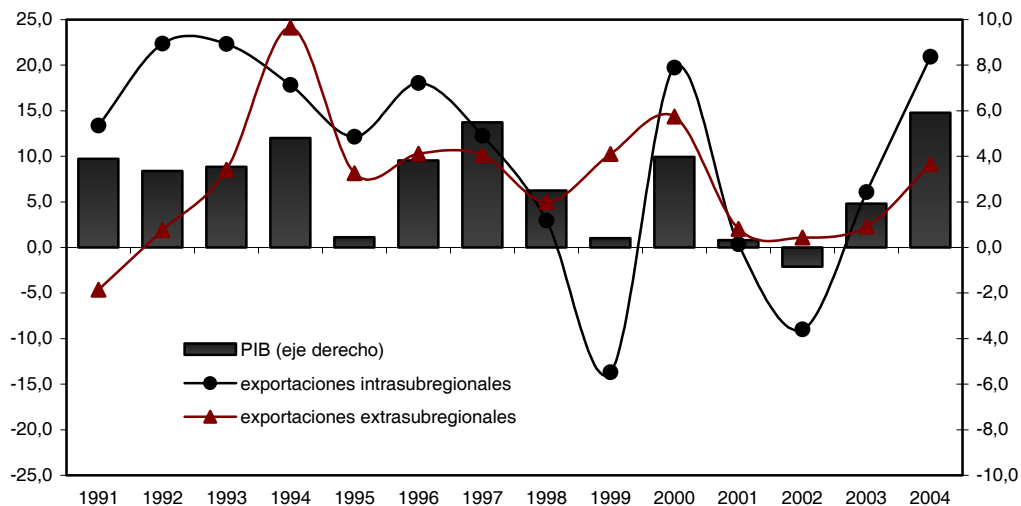
En el 2004 y por segundo año consecutivo, se siguió invirtiendo la tendencia del comercio intrarregional decreciente que se observó en los años 2001 y 2002, aunque sin recuperar todavía su máximo nivel histórico alcanzado en 1997. El comercio intrarregional sigue siendo bajo (17%), en comparación, por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

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

La negociación entre el Mercosur y la Unión Europea no logró concluirse en el 2004, como estaba previsto, y, al parecer, habrá que esperar el fin de la Ronda de Doha para reconstruir su propia dinámica política. El Mercosur ha planteado su interés de iniciar negociaciones de libre comercio en el 2005 con la Comunidad del Caribe (CARICOM), México y Marruecos, así como acuerdos de alcance

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

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

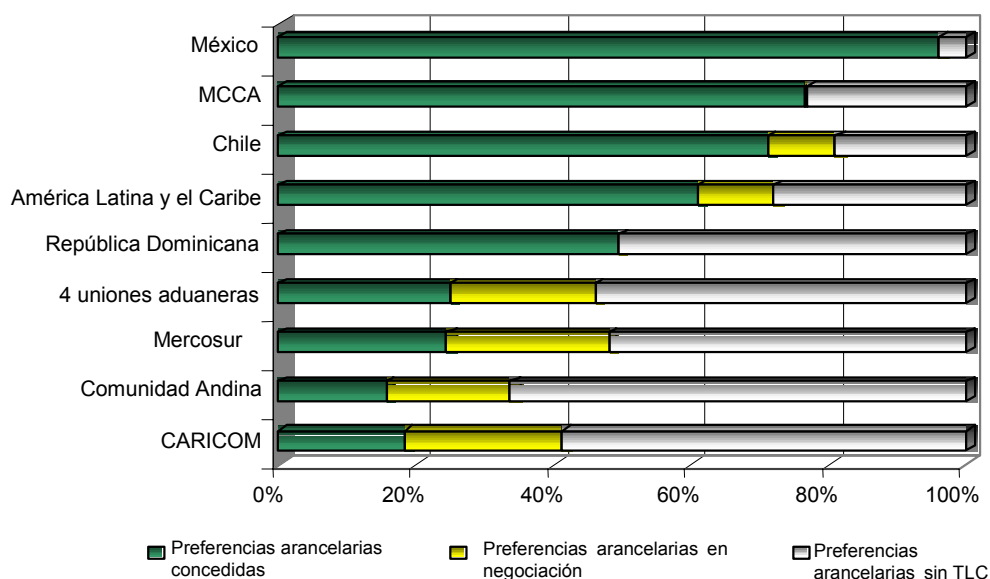


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial.

En un escenario de múltiples planos de negociación, los mecanismos de integración no dan señales de corregir algunas de sus tradicionales falencias: debilidad de su institucionalidad y, en particular, de sus mecanismos de solución de diferencias; adopción de normas comunitarias que no se aplican; ausencia de coordinación macroeconómica y trato insuficiente de las asimetrías en el seno del esquema de integración. Los acuerdos bilaterales de tipo Sur-Norte, tales como el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-RD), recién ratificado por el primer país, el acuerdo entre los Estados Unidos y tres países de la Comunidad Andina (Colombia, Ecuador y Perú), actualmente en negociación, y el acuerdo de asociación entre el Mercosur y la Unión Europea, también en tratativas, aumentan la presión sobre los esquemas de integración, toda vez que en dichos acuerdos bilaterales, en varios temas relevantes, se consideran compromisos de mayor cobertura y profundidad que los incluidos en tales esquemas. Aquí el dilema es, preservando la sustancia

del objetivo integracionista, perfilar una pronta readecuación de los esquemas de integración, so pena de quedar superados por la fuerza de los acontecimientos o por la lógica de las decisiones empresariales. Se trata de un gran desafío, ya que se impone en la agenda la forma de abordar esta asimetría de compromisos: más exigentes con socios del Norte, menos demandantes en el esquema subregional. Estas negociaciones con el Norte determinarán que los países de las cuatro uniones aduaneras erosionen marcadamente las preferencias arancelarias concedidas a escala intrarregional (véase el gráfico 4). Se abre pues un interesante momento de revisión y actualización para los acuerdos de integración subregional.

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



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

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

La iniciativa del “anillo energético” en el Cono Sur es un claro ejemplo del camino que cabe recorrer, adoptando medidas audaces que involucran un elevado grado de coordinación y de consistencia entre las políticas de los países integrantes. El desafío es considerable y hasta ahora la prioridad que otorgan los gobiernos, así como el interés de inversionistas externos y de organismos multilaterales de financiamiento, permite albergar un cauteloso optimismo sobre la suerte de la iniciativa. Considerando la envergadura de esta, de concretarse, aparecería como un punto de quiebre en la integración regional, facilitando la adopción de medidas adicionales que refuercen la complementariedad económica y comercial de las economías de América del Sur.

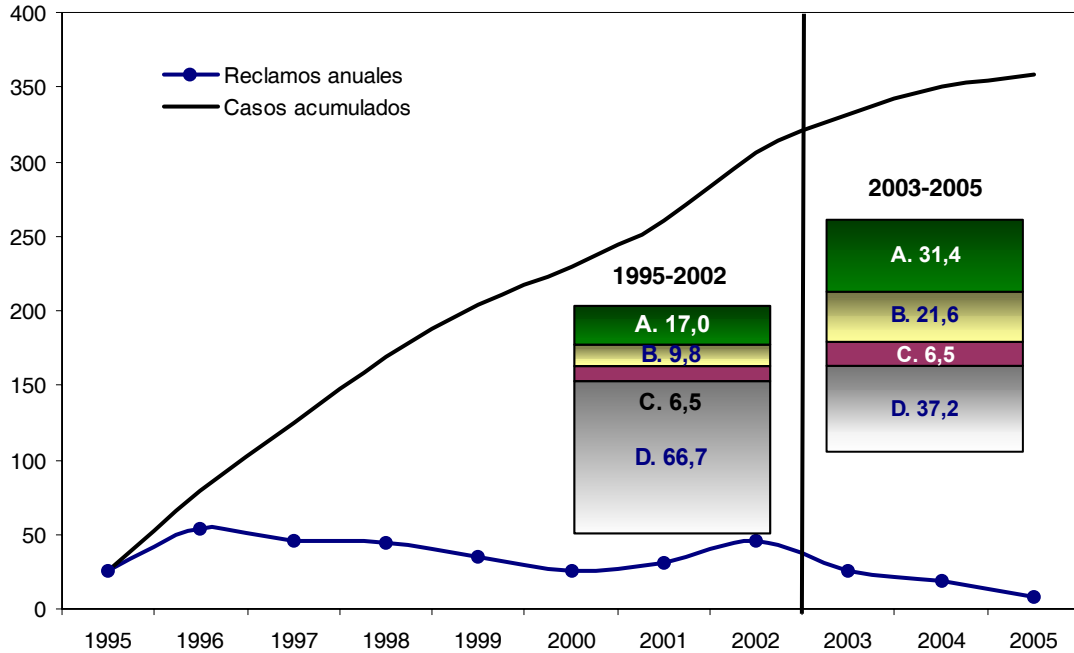
Un factor subestimado de competitividad regional radica en la gradual armonización de las diversas normas y disciplinas contempladas en los esquemas de integración subregional. Habría que hacer un gran esfuerzo por regionalizar las normas de origen, plurilateralizándolas al conjunto de los países involucrados,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

5. Rebrote del proteccionismo

Un factor que podría frenar el crecimiento del sector exportador de los países de la región es la adopción de medidas proteccionistas por parte de las economías industrializadas, en particular, los Estados Unidos y la Unión Europea. Pese a que en el período que va entre el 2002 y la mitad del 2005, el número de causas presentadas ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC se redujo de cerca de 38 casos por año entre 1995 y el 2002 a solo 18 entre enero del 2003 y junio del 2005, la proporción de reclamos contra países desarrollados se incrementó en materia de antidumping y subsidios a la exportación (véase el gráfico 5).

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

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



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

A = antidumping; B = subsidios; C = normativa sanitaria y fitosanitaria y D = otros, que abarca causas diversas en materias como licencias de importación, impuestos, agricultura, propiedad intelectual, barreras técnicas, comercio de servicios y textiles, entre otras.

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

Con ese importante debate como telón de fondo, el fin del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido y la consecuente eliminación de las cuotas en el acceso a los principales mercados en estos rubros se han traducido en significativos incrementos de las respectivas exportaciones chinas, tanto a los Estados Unidos como a la Unión Europea, desatando en ambos casos un amplio abanico de protestas en los sectores productivos, así como reacciones públicas a nivel político y de las autoridades comerciales. En

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

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

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

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

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

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

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

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	Clasificación en cuanto a consumo
Carbón	41,1	38,6	...	13,7	93,8	1
Mineral de hierro	22,8	36,2	27,6	...	158,6	1
Acero	37,1	27,6	...	13,5	40,4	1
Estaño	27,2	27,1	3,1	3,5	99,8	1
Zinc	23,6	25,9	6,8	13,0	56,1	1
Aluminio	25,8	22,4	2,6	13,5	86,7	1
Plomo	22,8	21,0	5,6	...	90,5	2
Cobre	25,0	19,6	2,6	29,9	77,2	2
Níquel	12,9	19,6	25,3	...	157,3	1
Soya	18,3	18,8	7,1	2,7	102,5	1
Cereales	8,6	16,8	34,3	0,4	165,6	2
Carnes	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
Gas natural	7,4	8,1	2,1	1,0	107,8	2
Azúcar	1,5	1,5	95,6	14

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La reglamentación de la OMC permite a sus países miembros enfrentar el tema del estatus de economía de mercado de diferentes formas. Por ejemplo, las autoridades de los Estados Unidos normalmente rechazan la información de precios y costos suministrados por China, utilizando información derivada de mercados sustitutos. En cambio, la Unión Europea realiza un tratamiento más híbrido para los casos contra China y otros países clasificados dentro de la categoría de economías en transición o ajenos a los mecanismos de mercado. Esto hace posible que, en algunos casos muy limitados, las importaciones provenientes de China sean consideradas provenientes de economías de mercado, siempre que se demuestre que prevalecen las condiciones correspondientes para determinadas industrias. En esta perspectiva, la remoción de China de la categoría de una economía que no sigue las condiciones de mercado no debiera significar una limitación grave en el uso de mecanismos de defensa comercial frente a incrementos súbitos de las importaciones chinas, ya que siempre estarán disponibles los instrumentos propios de la OMC al respecto. Por otra parte, es claro que continuar tratando a China de una manera aparentemente discriminatoria será más bien causa de tropiezos en las relaciones bilaterales antes que contribuir al despliegue de relaciones estratégicas y de mutua conveniencia.

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

y República Bolivariana de Venezuela han visitado Beijing y un número aún mayor de visitas ministeriales y empresariales de estos y otros países de la subregión se han concretado en el bienio 2004-2005.

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

7. Comercio, seguridad y transporte

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

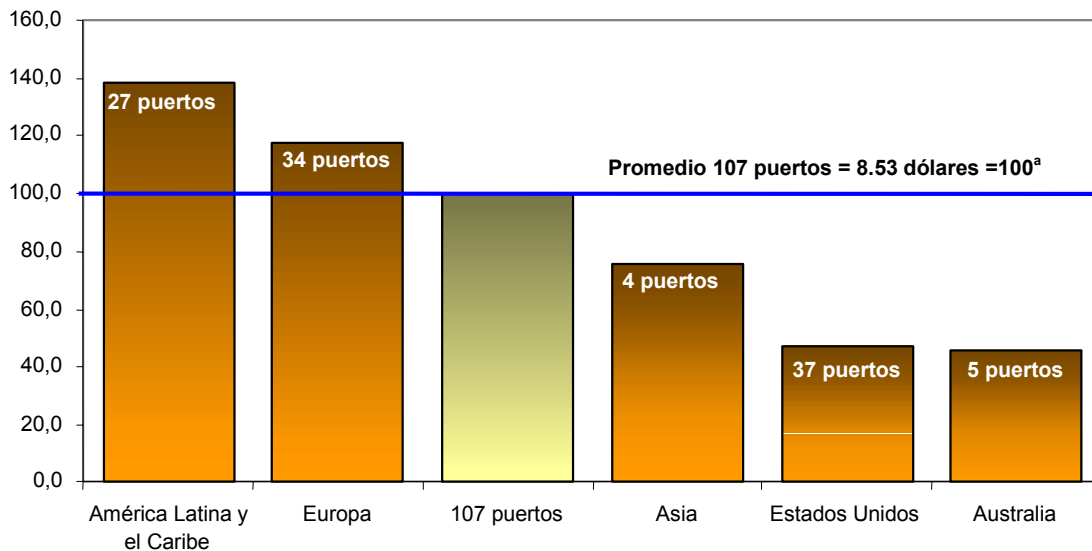
Para acceder a los mercados de esos países, los alimentos deben cumplir con las nuevas exigencias legislativas, que los obligan a ir acompañados de una completa información de la cadena productiva. El informe de la vida del alimento se conoce con el nombre de trazabilidad o rastreabilidad, otorga garantías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

Gracias al reciente ciclo expansivo del comercio, han aumentado significativamente las cargas marítimas y por ende el valor de los fletes, cuyos precios en el 2003 iniciaron un ciclo de alzas en el mundo entero. Varios factores han incidido en esta situación. En primer lugar, el incremento explosivo del comercio de China con los Estados Unidos, que atrajo a esta ruta gran parte de la capacidad de bodega de los buques portacontenedores, provocando una grave escasez de buques en otras rutas, incluida América Latina y el Caribe, y generando una congestión nunca antes vista en los sistemas de transporte y portuario, principalmente en la costa oeste de los Estados Unidos. Además, este intercambio comercial está caracterizado por un fuerte desequilibrio en los flujos de carga. Otro factor gravitante en el alza de los fletes ha sido el constante aumento del precio del combustible para los buques. La rebaja observada en los fletes en el segundo trimestre del 2005 podría obedecer a factores estacionales o a la reciente desaceleración del crecimiento económico en los Estados Unidos y de las previsiones de crecimiento en los demás países de la OCDE.

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

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

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



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Las medidas de protección portuaria: un año después del código de protección de buques e instalaciones portuarias (PBIP)”, *Boletín FAL*, N° 227, julio del 2005.

^a Promedio ponderado por intercambios comerciales a diciembre del 2004.

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

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

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

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