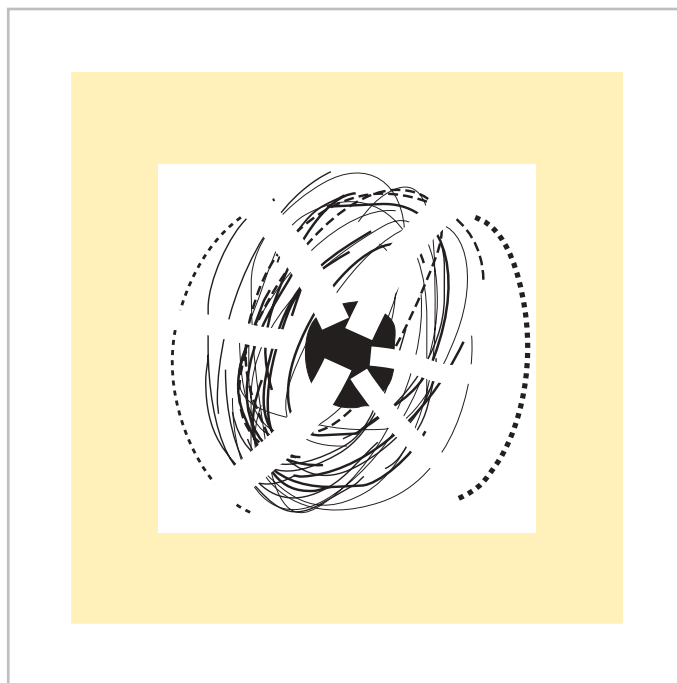


2005-2006

DOCUMENTO INFORMATIVO



Panorama de la inserción internacional

DE AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE



CEPAL

El *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe* es un documento preparado anualmente por la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL, que en esta oportunidad contó con la colaboración de la División de Estadística y Proyecciones Económicas y de las sedes subregionales de la Comisión en México y Puerto España. El principal responsable del documento es Osvaldo Rosales, Director de la División de Comercio Internacional e Integración, y la coordinación técnica corresponde a 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, José Carlos Mattos, Fernando Massi, Graciela Moguillansky, Nanno Mulder, Sidney Rezende, Sebastián Sáez, Juliana Salles, Carlos Stark y Verónica Silva.

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	
Tendencias económicas mundiales y su impacto en la inserción internacional de América Latina y el Caribe	
Introducción	29
A. La coyuntura económica mundial en 2005 y 2006.....	31
B. Los desequilibrios externos: tendencias y perspectivas	35
1. Evolución de la economía estadounidense y tendencias del ahorro	36
2. Recuperación de Japón.....	37
3. ¿Un nuevo dinamismo europeo?	40
4. Petróleo.....	42
5. Tasas de interés	44
6. Tipos de cambio	46
C. Perspectivas y riesgos	48
Bibliografía	51
Capítulo II	
China e India y sus relaciones comerciales con América Latina y el Caribe: oportunidades y desafíos	
Introducción	53
A. Principales características y desempeño económico y comercial	53
B. Crecientes relaciones comerciales de América Latina y el Caribe con China e India	57
1. Relaciones comerciales con China: América del Sur en comparación con Centroamérica y México	58
2. El comercio de América Latina y el Caribe con India	62
3. China como eje del dinamismo comercial intraasiático	63
4. El comercio entre China y Estados Unidos: un dinamismo “exuberante”	63
5. Los socios comerciales de India y China: el papel de la ASEAN y América Latina	64
6. Tratados de libre comercio con China e India.....	66
C. China e India: enfoques y resultados diferentes respecto de la inserción internacional.....	71
D. Conclusiones	73
Bibliografía	74
Capítulo III	
La Ronda de Doha: un futuro incierto	
Introducción	75
A. Evolución del proceso desde el inicio de la Ronda de Doha, 2001.....	76
1. La dimensión económica de la Ronda de Doha: los intereses en juego	76
2. A cinco años del inicio de la Ronda de Doha.....	78
B. Ejes de trabajo y resultados del proceso desde la sexta Conferencia Ministerial	79
1. Principales logros y desafíos	79
2. Temas clave en el desarrollo de las negociaciones.....	82
3. Otras novedades de interés	87
4. La región y otros actores: su participación en el proceso.....	87

	<i>Página</i>
C. Tarea crítica: ¿cómo potenciar la dimensión del desarrollo?	90
1. Cuestiones generales de la dimensión del desarrollo	90
2. Hacia un nuevo enfoque: la ayuda para el comercio	90
3. El mandato de la Conferencia Ministerial de Hong Kong y el debate actual	93
4. El futuro de la Ronda de Doha y los países en desarrollo	96
Bibliografía	98
Capítulo IV	
Integración regional y convergencia de acuerdos comerciales	101
Introducción	101
A. La integración ante la nueva coyuntura	102
1. Tendencias del comercio intrarregional y extrarregional	102
B. La multiplicación de los acuerdos intrarregionales y extrarregionales	105
C. Los activos y pasivos de la integración regional	110
1. Mercado Común del Sur (Mercosur).....	110
2. Comunidad Andina (CAN).....	112
3. Mercado Común Centroamericano (MCCA)	115
4. Comunidad del Caribe (CARICOM).....	119
D. La necesidad de convergencia de los acuerdos	120
1. El alcance de las normas y disciplinas en los distintos acuerdos	120
2. Modalidades de convergencia	123
E. Conclusiones	126
Bibliografía	129
Capítulo V	
Competitividad, innovación tecnológica y recursos naturales: las experiencias de Australia y Nueva Zelandia.....	133
Introducción	133
A. Los indicadores de competitividad.....	134
B. Australia y Nueva Zelandia: estrategias de innovación tendientes a elevar la competitividad.....	140
1. La estrategia de innovación para la competitividad	142
2. Los organismos que facilitan la colaboración entre el ámbito académico y la empresa.....	149
3. Los fondos orientados a la innovación en la empresa	151
C. Conclusiones	154
Bibliografía	157
Capítulo VI	
Gripe aviar y fiebre aftosa: impactos y espacios para la cooperación regional	161
Introducción	161
A. Panorama del comercio mundial de carne.....	161
B. Gripe aviar	163
1. Efectos socioeconómicos de la enfermedad	163
2. Repercusiones en el comercio avícola mundial.....	164
3. Efectos comerciales en América Latina y el Caribe.....	168
4. Respuesta de los organismos internacionales y movilización en la región	170

	<i>Página</i>
C. Fiebre aftosa.....	171
1. Repercusiones en el comercio internacional de carne de vacuno.....	172
2. Situación de la fiebre aftosa en América del Sur.....	173
D. Tendencias y desafíos futuros en el mercado mundial de cárnicos.....	175
Bibliografía	179

Cuadros

Cuadro I.1	Crecimiento del PIB mundial: contribuciones por países y regiones	31
Cuadro I.2	Dependencia comercial de Estados Unidos, 2005.....	37
Cuadro I.3	América Latina: comercio exterior de bienes y servicios, 2006-2007.....	48
Cuadro II.1	China e India: políticas comerciales diferentes	55
Cuadro II.2	América Latina y el Caribe: exportaciones hacia China e India, 2005.....	58
Cuadro II.3	Los 15 principales productos que China importa de América del Sur, 2004	60
Cuadro II.4	Los 15 principales productos importados por China desde México y Centroamérica, 2004.....	62
Cuadro II.5	Estados Unidos: balance comercial con Asia, 1996-2005	63
Cuadro II.6	China e India: composición del comercio con la ASEAN y la ALADI, 2004	65
Cuadro II.7	China: acuerdos preferenciales firmados o en negociación.....	67
Cuadro II.8	India: acuerdos preferenciales firmados o en negociación	69
Cuadro III.1	Posibles beneficios de la liberalización comercial	77
Cuadro III.2	Propuestas comparadas para el sector agrícola antes de la conferencia ministerial de Hong Kong.....	83
Cuadro III.3	Categorías de ayuda para el comercio: orientación y características.....	91
Cuadro IV.1	América Latina y el Caribe: total de exportaciones, por esquemas subregionales de integración, 1990-2006	103
Cuadro IV.2	Contribución de los diferentes países y bloques al crecimiento de las exportaciones de las subregiones en América Latina y el Caribe, 1990-1998 y 2000-2005.....	104
Cuadro IV.3	América Latina y el Caribe: tipos de acuerdos y participación de las exportaciones	107
Cuadro IV.4	América Latina y el Caribe: proporción del total de las exportaciones cubiertas por acuerdos preferenciales	108
Cuadro IV.5	Evolución de las exportaciones del Mercado Común del Sur	112
Cuadro IV.6	Evolución de las exportaciones de la Comunidad Andina	114
Cuadro IV.7	Evolución de las exportaciones del Mercado Común Centroamericano	116
Cuadro IV.8	Activos y pasivos de la integración regional	117
Cuadro IV.9	Evolución de las exportaciones de la Comunidad del Caribe.....	119
Cuadro IV.10	Evolución del libre comercio en América del Sur, varios años.....	121
Cuadro V.1	América Latina y el Caribe y algunos países seleccionados de la OCDE: indicadores de competitividad exportadora	135
Cuadro V.2	Componentes del índice de crecimiento de la competitividad	139
Cuadro V.3	Indicadores básicos de Australia, Nueva Zelanda y economías latinoamericanas seleccionadas	141
Cuadro V.4	Australia, Nueva Zelanda y OCDE: indicadores de investigación y desarrollo..	147
Cuadro VI.1	Evolución del consumo mundial de carne	162
Cuadro VI.2	Estimaciones del costo económico de una posible pandemia.....	164

	<i>Página</i>
Cuadro VI.3	Principales exportadores de carne de ave 166
Cuadro VI.4	Principales exportadores de productos avícolas en América Latina y el Caribe..... 168
Cuadro VI.5	Productos avícolas exportados por América Latina y el Caribe 170
Cuadro VI.6	Estimación del costo para la FAO de la coordinación del control y la erradicación mundiales 171
Cuadro VI.7	Principales exportadores de carne bovina de América Latina y el Caribe 174
Cuadro VI.8	Actividades regionales de prevención y control de la gripe aviar 178
 Gráficos	
Gráfico I.1	Indicadores de la economía mundial 33
Gráfico I.2	Crecimiento real de las exportaciones e importaciones de bienes de América Latina en el contexto mundial 2000-2004, 2005 y 2006..... 34
Gráfico I.3	Términos del intercambio de bienes 35
Gráfico I.4	Desequilibrios en la cuenta corriente de algunas economías, 1997-2006 36
Gráfico I.5	Japón: crecimiento del PIB, cuenta corriente como porcentaje del PIB, inflación y tasa de interés, 2000-2006 38
Gráfico I.6	Unión Europea: contribución al crecimiento del PIB por componente y tipo de gasto, 2000-2005 41
Gráfico I.7	Petróleo: demanda, capacidad excedentaria y precio, 1960-2006 y 1990-2005... 43
Gráfico I.8	Balance comercial de petróleo y derivados como porcentaje del PIB, 2004 y 2005 44
Gráfico I.9	Tasas de interés en los mercados más importantes y niveles de riesgo en los mercados financieros y América Latina, 2000-2006..... 46
Gráfico I.10	Tipo de cambio nominal, 1999-2006..... 47
Gráfico I.11	América Latina: aumento del volumen de las exportaciones, 2004-2007 49
Gráfico II.1	PIB por habitante y saldo de la cuenta corriente 54
Gráfico II.2	La importancia de China como destino de exportaciones de América Latina y el Caribe y el creciente superávit comercial para América del Sur 59
Gráfico II.3	La relación de México y Centroamérica con China y sus repercusiones en el mercado estadounidense 61
Gráfico II.4	Estados Unidos: balance comercial con Asia, 1996-2005 64
Gráfico IV.1	Diversos ámbitos de política comercial y la integración regional, algunos ejemplos 105
Gráfico V.1	Indicador de vulnerabilidad frente a variaciones bruscas de los precios de los productos básicos 137
Gráfico V.2	Resultado de la regresión entre exportaciones per cápita e ingreso per cápita 138
Gráfico V.3	Índice de crecimiento de la competitividad e índice de disponibilidad tecnológica..... 140
Gráfico V.4	Australia: indicadores de innovación, 2004..... 148
Gráfico V.5	El desempeño relativo de Nueva Zelanda en innovación..... 148
Gráfico VI.1	Participación de los países en el comercio avícola mundial, 2004 165
Gráfico VI.2	Evolución del mercado avícola durante la propagación de la gripe aviar, 2003-2005..... 165
Gráfico VI.3	Participación de las exportaciones de productos avícolas en el total de exportaciones agropecuarias de América Latina y el Caribe..... 169

Recuadros

Recuadro I.1	Acuerdo para el fortalecimiento de la asociación económica entre los Estados Unidos Mexicanos y el Japón.....	39
Recuadro I.2	Avances en las negociaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.....	42
Recuadro II.1	Las zonas económicas especiales en India	72
Recuadro III.1	Elementos constitutivos de un potencial acuerdo en materia de AMNA	86
Recuadro III.2	La asistencia técnica en las negociaciones sobre la facilitación del comercio	92
Recuadro III.3	Orientación y recomendaciones de países de la región sobre la ayuda para el comercio	95
Recuadro IV.1	Tratado comercial de los pueblos	109
Recuadro IV.2	Modalidades de convergencia	124
Recuadro V.1	Incorporando tecnología a las exportaciones agrícolas: el caso de Brasil	144
Recuadro V.2	Organismos que estimulan la colaboración público-privada en la innovación.....	150
Recuadro V.3	La innovación en la industria del vino en Australia	152

Esquema

Esquema III.1	Calendario de negociaciones y hechos relevantes de la Ronda de Doha en la OMC	81
---------------	---	----

Reseña

La edición 2005-2006 del *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe* se divide en seis capítulos.

En el capítulo I se analizan las tendencias recientes de la economía y el comercio internacionales, los flujos de capitales y el desempeño comercial de la región. Asimismo, se examinan los determinantes de la evolución de los desequilibrios externos; el comportamiento de las economías de Estados Unidos, Japón y la Unión Europea; el precio del petróleo; las tasas de interés y los tipos de cambio. Se presentan proyecciones sobre el comercio en la región en 2006 y 2007 y se analizan los principales factores de riesgo que podrían afectar el actual escenario positivo.

En el capítulo II se examinan el desempeño económico reciente de China e India y las relaciones comerciales de esos dos países con América Latina y el Caribe. Aunque estas se han dinamizado en los últimos años, impulsadas sobre todo debido al interés por dar un acceso más seguro a los recursos naturales de América del Sur a los dos países asiáticos, la región sigue siendo para ellos un socio comercial poco explotado como proveedor y comprador.

En el capítulo III se analizan los temas más importantes tratados en el marco de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales con posterioridad a la sexta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio realizada en la Región Administrativa Especial de Hong Kong. Se observa que dicha reunión permitió reencauzar las negociaciones y llegar al acuerdo de avanzar en lo que respecta a la “ayuda para el comercio”, pero no se logró modificar el clima político requerido para tomar decisiones durante el primer semestre del año 2006, plazo en el que no fue posible adoptar un “paquete” aceptable para los principales involucrados. Para ello era indispensable el cumplimiento de requisitos específicos por parte de tres importantes actores: la Unión Europea, en materia de reducción de aranceles agrícolas; Estados Unidos, en la adopción de mayores compromisos de reducción de los subsidios a la producción del sector agrícola, y el Grupo de los 20, en lo que respecta a la reducción de los aranceles industriales y la adopción de compromisos sobre comercio de servicios. En el capítulo se concluye que el futuro de esta ronda de negociaciones, suspendida recientemente, se encuentra en una etapa incierta.

En el capítulo IV se examina el estado actual de la integración regional, para luego plantear la necesidad de reimpulsarla en sus diversas modalidades, no solo con el propósito de estimular una mayor interrelación comercial dentro de la región, sino también para un mejor aprovechamiento de los nuevos acuerdos comerciales entre países y bloques regionales y el resto del mundo. Con tal objeto, se comparan varias modalidades que permitirían inducir un proceso de convergencia de las reglas comerciales que rigen los múltiples acuerdos de libre comercio vigentes en la región, incluidos los de integración subregional.

En el capítulo V se estudian algunos indicadores de competitividad de América Latina, que se comparan con los de un conjunto de países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), exportadores destacados de recursos naturales. A continuación, se describe la estrategia de competitividad e innovación de Australia y Nueva Zelanda, que tienen una estructura de exportaciones similar a varios países de América del Sur; dicha estrategia se define como un caso exitoso de inserción internacional, basada en el desarrollo de la competitividad y la innovación tecnológica.

En el capítulo VI se pasa revista a las mayores pérdidas económicas producidas por la gripe aviar y la fiebre aftosa, dos enfermedades transfronterizas que figuran entre los mayores desafíos para el comercio mundial de carnes. En este capítulo se analizan varios estudios especializados sobre los costos económicos y sociales relacionados con los recientes brotes de estas enfermedades, se examinan los efectos comerciales que han tenido en los principales países exportadores de dichos productos y se proponen políticas regionales para hacer frente a sus consecuencias.

SÍNTESIS

Introducción

En el bienio 2005-2006, la marcha de la economía internacional ha sido favorable para la región en general: los precios internacionales de sus productos básicos de exportación aumentaron; las tasas de interés internacionales y la inflación fueron bajas y la región tuvo amplio acceso a financiamiento externo. Esta situación empieza a cambiar gradualmente, aunque el escenario internacional previsto para el resto de 2006 y el año 2007 sigue siendo favorable.

La economía estadounidense ha comenzado a mostrar una desaceleración gradual, en parte debido a las tasas de interés más elevadas. Junto con un dólar que se deprecia ante el euro, estas tendencias contribuyen a reducir el déficit en cuenta corriente. El crecimiento económico de Japón y la Unión Europea en 2006 es superior al proyectado en 2005, por lo que ha contribuido a contrarrestar el debilitamiento de la economía estadounidense y mantener un nivel global de actividad económica comparativamente alto. Los mayores peligros siguen siendo el precio del petróleo y el desalineamiento de la economía china, no solo porque el país no ha eliminado las posibilidades de sobrecalentamiento como por tener una moneda que sigue vinculada al dólar y se deprecia respecto del euro, por lo que se acentúa aún más el superávit comercial.

El precio del petróleo se ha convertido en una variable crucial de la evolución económica regional; si bien América Latina y el Caribe es una región exportadora neta de petróleo, varios países pequeños y medianos dentro de ella son importadores netos del producto, por lo que un precio cercano a los 75 dólares por barril les impone altos costos fiscales y de balanza de pagos. En particular, en Centroamérica la mayor factura petrolera es la principal causa del deterioro de 14% en los actuales términos del intercambio, en comparación con 1998-1999, y de una merma de sus ingresos cercana al 4,5% del PIB subregional. Por otra parte, en los países exportadores que se han visto favorecidos por una importante mejora de los términos del intercambio, el sector fiscal se enfrenta a un desafío de grandes proporciones: aprovechar las holguras para ahorrar, desendeudarse o invertir en el fomento de la competitividad.

Una corrección brusca del desequilibrio en cuenta corriente de Estados Unidos y la evolución del precio del petróleo no son los únicos riesgos que enfrenta la economía mundial. El incierto futuro de la Ronda de Doha y la amenaza de rebrotes de proteccionismo y de una espiral aún más acentuada de acuerdos bilaterales de comercio también constituyen un peligro. En otro plano, los brotes de gripe aviar, cuyas repercusiones humanas, económicas y comerciales podrían ser graves, plantean una amenaza de alcance global.

En el contexto regional, se intensifica el debate sobre las negociaciones comerciales y sus posibles efectos en términos de integración regional, en un período en que el proceso está dando origen a nuevas propuestas de flexibilización y adecuación a los cambios de la situación regional, incluidas modalidades flexibles de asociación comercial, tanto intrarregional como en la relación de países de la región con países de otras regiones. En este sentido, el examen de lo ocurrido en otros contextos ofrece un elemento estratégico digno de consideración; tal es el caso de los países que también tienen abundantes recursos naturales, como Australia y Nueva Zelanda, y que han podido mejorar su inserción internacional sobre la base de políticas de innovación y competitividad. Todos los factores mencionados influirán de manera significativa en el desempeño económico y comercial de los países de la región.

Capítulo I: Tendencias económicas mundiales y su impacto en la inserción internacional de América Latina y el Caribe

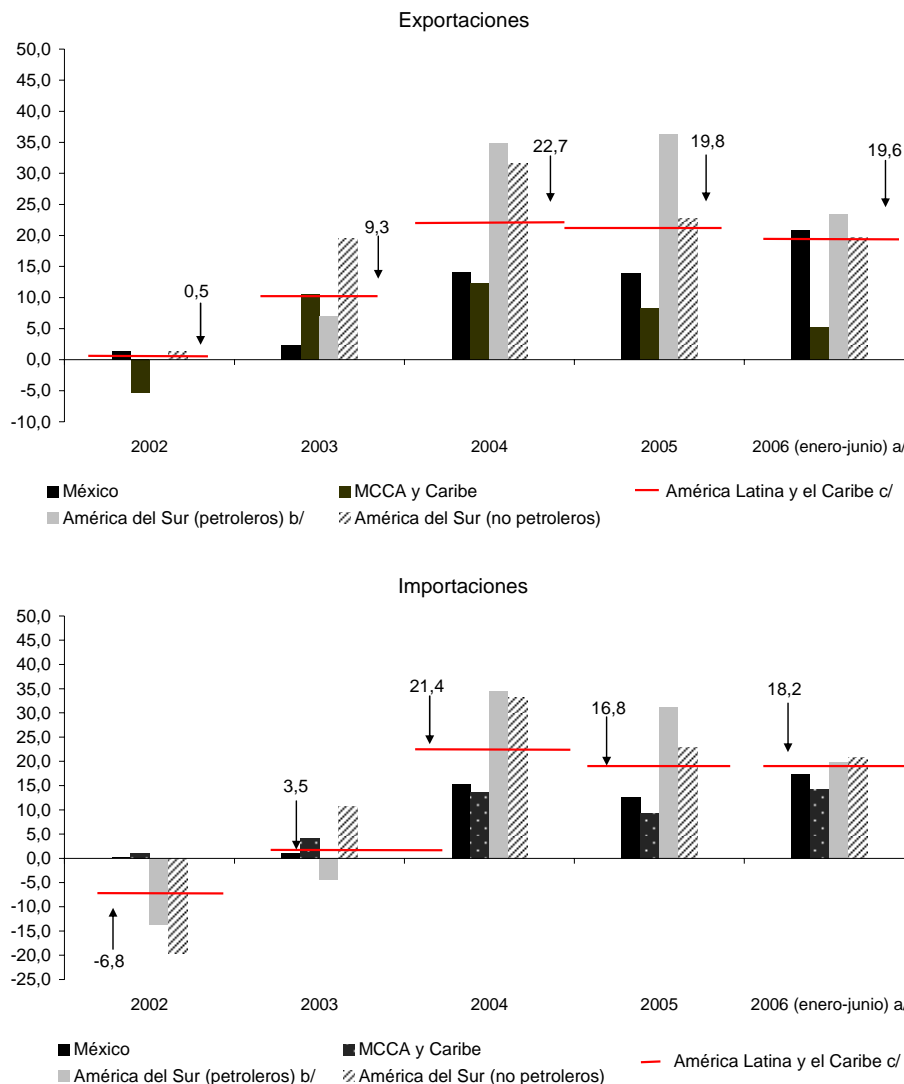
Por cuarto año consecutivo, la economía mundial crecería por encima de 3% en 2006, por primera vez desde comienzos de la década de los setenta. Este marcado dinamismo se reduciría levemente a fines de 2006 y en 2007, lo que no alteraría drásticamente los rasgos de un escenario internacional que favorece el crecimiento. Las grandes economías emergentes (China, India y Rusia) han sido las más dinámicas y han mostrado un crecimiento mayor al esperado, encabezado por las inversiones y las exportaciones. En conjunto, China e India aportaron un tercio del aumento del PIB mundial en 2005, calculado sobre la base de la paridad de poder adquisitivo, superando así la contribución conjunta de Estados Unidos, Japón y la Unión Europea. En dólares corrientes, Estados Unidos y la Unión Europea siguen teniendo el mayor peso en la economía mundial. La dinámica actual de crecimiento de China, India y los países de Asia en desarrollo, como nuevos referentes globales en materia de producción, comercio y movimientos financieros, ofrece perspectivas alentadoras sobre el desempeño comercial de los países de la región.

Sin embargo, se advierten varios riesgos potenciales. El mayor es el impacto del alza del precio del petróleo, derivada de su creciente demanda mundial y de las tensiones geopolíticas en el Medio Oriente. Los altos precios del petróleo comienzan a influir no solo en la inflación subyacente de los países desarrollados y en desarrollo, sino también en la inflación subyacente de estas economías. Como consecuencia, los bancos centrales, entre otros los de Estados Unidos y en menor grado de la zona euro, han aumentado sucesivamente las tasas de interés. En este contexto, el crecimiento de estos países se podría desacelerar, como ya ha ocurrido en Estados Unidos, mientras que las mayores tasas de interés dificultarían el acceso de los países de la región a los mercados financieros internacionales.

El incremento de la tasa de interés está contribuyendo a la desaceleración de la economía estadounidense, lo que, sumado a la devaluación del dólar respecto del euro, facilita la reducción del déficit en cuenta corriente de Estados Unidos, uno de los mayores desequilibrios de la economía mundial. En efecto, este déficit (7% en 2005) se redujo al 6,4% del PIB en el primer trimestre de 2006. La desaceleración en la economía de Estados Unidos está siendo parcialmente compensada por un mayor dinamismo en Japón y en la Unión Europea. Estos elementos apuntan en la dirección correcta y permiten pensar que se podrán reducir los desequilibrios globales, de un modo gradual. Sin embargo, este proceso se ve obstaculizado por el persistente superávit en cuenta corriente de China y de las economías petroleras, acompañada del “acoplamiento” del yuan con respecto al dólar. Esto, y la persistencia de los altos precios del petróleo, son los mayores motivos de preocupación en el plano global. Lo más probable entonces es que no se produzca una recesión, sino una moderada desaceleración de la economía mundial, junto con una corrección progresiva de los desequilibrios que la afectan.

El desplazamiento del motor de crecimiento y las mayores tasas de interés afectarían menos a América Latina y el Caribe que en la década pasada. Si bien es cierto que el volumen de las exportaciones de la región se verá afectado por el menor crecimiento y demanda de Estados Unidos, el socio comercial más importante, los altos precios de los productos básicos tenderán a mantenerse en niveles elevados, debido a la demanda sostenida de China. El alza de las tasas de interés tampoco tendría el mismo impacto que antes, dado que la mayoría de los países de la región son menos vulnerables, tanto en términos de mayores reservas de divisas como de mayores ingresos permanentes por concepto de exportaciones, en relación con los pagos de la deuda y sus intereses. Sin embargo, para algunos países latinoamericanos (Argentina, Ecuador y Uruguay), un aumento de los diferenciales podría poner en peligro la sostenibilidad de su deuda pública, que sigue siendo superior al 50% del PIB, y en parte denominada en dólares o indizada en esa moneda.

Gráfico 1
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS
 EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE BIENES, 2001-2006**
 (En porcentajes)



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

^a Estimaciones preliminares.

^b Los países petroleros son Colombia, Ecuador y República Bolivariana de Venezuela; en la categoría de países no petroleros de América del Sur figuran Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay.

^c Incluye 37 economías.

Por ahora, el comercio de América Latina y el Caribe sigue beneficiándose de la elevada demanda internacional, sobre todo de China, y del mayor dinamismo de las economías de Europa y Japón. Asimismo, la región sigue teniendo un acceso relativamente fácil al mercado financiero internacional, gracias a las moderadas tasas de interés. Sin embargo, en 2005 la inversión extranjera

directa (IED) destinada a la región aumentó menos que la de regiones más dinámicas como China, otros países asiáticos y África.

En términos reales, en 2005 América Latina y el Caribe ocupó el segundo lugar en términos de expansión de las exportaciones después de China. Las ventas externas de América del Sur se incrementaron más aceleradamente que las de México y Centroamérica, debido a su mayor especialización en productos básicos, cuyos precios han aumentado de manera sostenida. Según las proyecciones de la CEPAL para el bienio 2006-2007, el volumen de exportaciones de América Latina crecería a un ritmo similar al de 2005, es decir entre el 7% y el 8%, la tasa más alta del mundo después de China.

En 2006, las exportaciones de la región continuarán beneficiándose de la considerable mejora de los términos del intercambio. En 2005 los términos del intercambio siguieron fortaleciéndose, con un incremento del 5,0%, lo que se compara con el 5,3% registrado en 2004, pero existen marcadas diferencias entre subregiones. Los países exportadores de petróleo y cobre (Chile, Ecuador y República Bolivariana de Venezuela) registraron el mayor aumento de los términos del intercambio en 2005; en cambio, en los países importadores netos de petróleo (Centroamérica y el Caribe de habla inglesa) estos sufrieron un deterioro. Los precios de las materias primas podrían mantenerse altos por un tiempo más, debido a la voluminosa demanda impulsada por el crecimiento mundial, sobre todo por el de China e India; en tanto, la incertidumbre geopolítica provocada por el conflicto de Medio Oriente en lo que respecta al precio del petróleo seguirá agregando volatilidad e incertidumbre a la economía mundial.

Capítulo II: China e India y sus relaciones comerciales con América Latina y el Caribe: oportunidades y desafíos

Asia es la región más dinámica del mundo en términos de crecimiento, comercio internacional, inversión extranjera directa, innovación tecnológica y fuente de recursos financieros para mantener los equilibrios internacionales (véase el capítulo I). Una característica importante de este surgimiento de Asia como uno de los ejes de la economía mundial es la irrupción de China y la India como protagonistas del proceso, en torno a los cuales se observa un reordenamiento de Asia. También se detecta un interés sin precedentes de los países asiáticos por establecer relaciones estratégicas con América Latina y el Caribe. El alto crecimiento pronosticado para China e India los mantendría como el polo más importante del crecimiento mundial en los próximos años, lo que a su vez ofrecería a los países de América Latina y el Caribe un mercado de gran potencial para sus productos de exportación, tanto bienes como servicios; esta posibilidad ha sido poco explotada hasta ahora, salvo en el caso de algunos sectores de productos primarios.

En conjunto, las exportaciones de mercancías de China e India representaron el 8,2% del total mundial en 2005, lo que se compara con el 4,5% en 2000. En 2005, las exportaciones chinas crecieron un 28%, lo que equivale a 760.000 millones de dólares y cerca de 1,5 veces las exportaciones de América Latina y el Caribe.¹ En 2005, China se había convertido en la tercera mayor potencia importadora y exportadora de mercancías de todo el mundo. Por otra parte, en 2005 las exportaciones e importaciones de mercancías de India ascendieron a 90.000 millones y 132.000 millones, respectivamente, lo que explica el creciente aumento del déficit comercial que la convirtió en el trigésimo y el decimoséptimo exportador e importador mundial, respectivamente. En los últimos dos años su déficit comercial expresado como proporción del PIB se ha acentuado en forma marcada. Ambos países figuran entre los diez mayores

¹ Esta tendencia se mantuvo en el primer semestre de 2006, ya que las exportaciones se incrementaron más de un 25%, a 429.000 millones de dólares, en tanto que las importaciones aumentaron un 21%, a 367.000 millones.

exportadores e importadores de servicios comerciales. Además, China es uno de los mayores receptores de IED en el mundo; de hecho, el valor de la IED en China durante 2005 ascendió a 72.400 millones, lo que representa un incremento del 19,4% sobre el valor de 2004 y pone en evidencia el creciente papel que desempeñan las empresas transnacionales en la economía de ese país. En contraste, la IED en la India presenta valores considerablemente menores, debido a su actitud cautelosa con respecto a la apertura de su economía a estas inversiones.

Pese al intento de las autoridades chinas de “enfriar” la economía, esta sigue creciendo a tasas muy elevadas: en el primer semestre de 2006 registró una expansión del 10,9% con respecto al mismo período de 2005, como consecuencia de las cuantiosas inversiones y el dinamismo exportador, y todo indica que el crecimiento en el 2006 superará el 10%. Por primera vez desde 2004, China elevó la tasa de interés de referencia en abril y luego en agosto, en intentos por desalentar la desmesurada expansión de préstamos bancarios, pero las medidas aún no se han traducido en logros significativos. La aceleración experimentada en 2006 por la ya próspera economía china pone de manifiesto el riesgo de un crecimiento desbocado, alimentado por el enorme superávit comercial que ha dado lugar a justificadas presiones para una mayor apreciación del yuan.

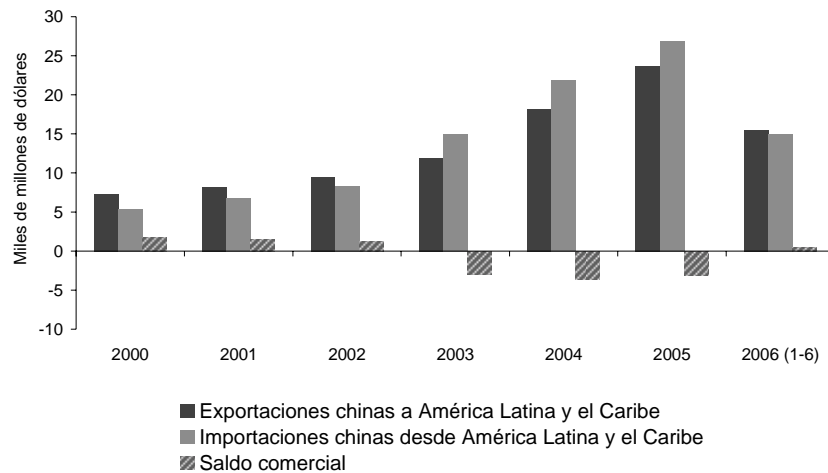
Para la India las perspectivas de corto plazo son promisorias: un crecimiento económico sólido y una inflación moderada. Sin embargo, los altos niveles de endeudamiento público, un creciente déficit en cuenta corriente y la necesidad de abordar las reformas necesarias plantean los mayores desafíos a mediano plazo. Urge que el gobierno continúe consolidando su posición fiscal, asegurando mientras tanto las mejoras de infraestructura necesarias (especialmente el suministro de electricidad y la red vial) para apoyar el desarrollo industrial, incluida la capacitación de recursos humanos en sectores relacionados con servicios y las inversiones públicas para avanzar en el área de la productividad rural.

El notable crecimiento de la economía de China se ha transformado en eje del dinamismo asiático. La India se inserta gradualmente en la cadena productiva de Asia, que se viene reestructurando en torno a la expansión de China, país que profundiza cada vez más su especialización en los sectores de alta tecnología y valor agregado, abandonando gradualmente los sectores de ventajas comparativas tradicionales como los textiles y el vestuario. India tiene un gran potencial dentro del sector de la tecnología de información y comunicaciones (TIC) y actividades relacionadas con la externalización de procesos empresariales, sectores que tienen una predominante orientación a las exportaciones y siguen evolucionando satisfactoriamente. La reducción de los aranceles y otras barreras no arancelarias, en el marco del tratado comercial de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) con China y en virtud del acuerdo comercial entre China e India, que entraría en vigor a partir de 2007 y que comprende no solo productos industriales sino también productos agrícolas, puede tener importantes repercusiones para el futuro del comercio latinoamericano con esa región asiática.

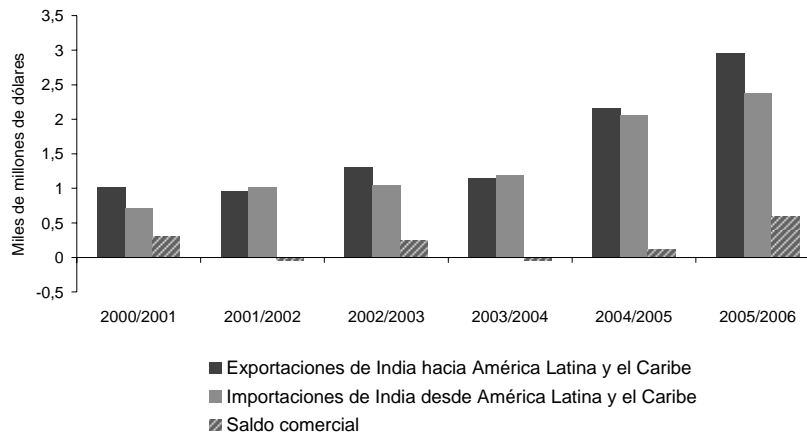
Las cifras sobre flujos comerciales con América Latina y el Caribe consignadas por las autoridades de China y la India difieren sustancialmente de las dadas a conocer por los países de la región, debido principalmente a los valores expresados en FOB y en CIF y cierta triangulación del comercio a través de la RAE de Hong Kong (véanse los gráficos 2a y 2b). Pese a estas discrepancias, se constata el dinamismo del comercio regional con China a lo largo de la presente década. El comercio de India con la región durante los últimos dos años fiscales sigue expandiéndose considerablemente, aunque desde una base muy reducida.

Gráfico 2
CHINA E INDIA: INTERCAMBIO COMERCIAL CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(En miles de millones de dólares)

A. China: 2000-2006 (año corriente)



B. India: 2000-2005 (año fiscal) ^a



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de China, Ministerio de Comercio, www.mofcom.gov.cn; e India, Departamento de Comercio (<http://dgft.delhi.nic.in>).

^a En la India el año fiscal se contabiliza de abril de un año a marzo del siguiente.

En el caso de varios países de la región, China ha pasado a ser uno de los principales mercados para sus exportaciones. Además, la relación comercial de América del Sur con China es más complementaria y se caracteriza por relaciones interindustriales conforme a las cuales la región exporta productos primarios e importa manufacturas. En cambio, el intercambio de México y Centroamérica con China es muy asimétrico: la participación de China en las exportaciones de México no asciende ni siquiera al 1%, mientras que el país

asiático representa la segunda fuente en orden de importancia de las importaciones mexicanas. Como consecuencia de ello, México y Centroamérica acumulan un creciente déficit comercial con China.

La composición de los productos exportados al mercado estadounidense por México y Centroamérica se asemeja bastante a la de China hacia dicho mercado. De hecho, México ha sido desplazado por China como socio principal de los Estados Unidos. Este desplazamiento se observa no solo en los textiles y confecciones, sino también en los sectores de productos eléctricos y electrónicos, incluidos equipos de computación.

Para India, América Latina y el Caribe aún representa un mercado pequeño aunque en expansión. Tal como sucede con China, el comercio de América del Sur con India difiere del que tienen Centroamérica y México. En el primer caso, India ya suscribió un tratado comercial con el Mercosur y Chile. En vista de esta tendencia, la subregión debería fortalecer los vínculos comerciales, buscando una mayor complementación productiva tanto con China como con India, estableciendo al respecto las necesarias alianzas comerciales y tecnológicas.

Dada la característica de la relación interindustrial entre América del Sur y estos dos países asiáticos, resta a la región estimular a sus empresas a aprovechar el éxito de las compañías asiáticas, incorporándose a las cadenas de abastecimiento de las unidades de producción con insumos más procesados y con tecnología, incluso a partir de una mayor elaboración de los productos basados en recursos naturales que ya exporta al Asia. La reciente tendencia a la consolidación de relaciones comerciales, mediante la firma de acuerdos comerciales de distinta índole entre América Latina y los dos países asiáticos, tiende a facilitar la incorporación de empresas latinoamericanas a cadenas asiáticas estructuradas en torno a China e India.

Respecto a las relaciones estratégicas de México y Centroamérica con esos dos países, es preciso desplegar esfuerzos para que el proceso regional de integración productiva impulsado por mercados de Asia, en que China e India juegan un rol cada vez más decisivo, incorpore a esa subregión de América Latina. Un comercio intraindustrial más intenso entre estos dos países asiáticos y México y Centroamérica abrirá a la subregión nuevas rutas de acceso al mercado chino e indio, propiciando la incorporación de nuevas tecnologías, en lugar de competir directamente en terceros mercados. La ventaja logística de la cercanía al mercado estadounidense es una variable fundamental que debería tomarse en cuenta en la definición de las alianzas comerciales y tecnológicas pertinentes.

Capítulo III: La Ronda de Doha: un futuro incierto

A una semana de concluir julio de 2006, el Director General de la OMC recomendó suspender las negociaciones que se estaban llevando a cabo, dado que los principales actores de este proceso no lograron acercar posiciones, en particular en torno a la liberalización en el sector agrícola. Esto significa que no será posible concluir la Ronda de Doha dentro de este año, situación que ha provocado gran incertidumbre respecto de los avances logrados a la fecha, varios de los cuales favorecían los intereses de los países en desarrollo. Hasta fines de agosto, la prensa muestra el juego de acusaciones cruzadas entre los principales actores, la insistencia en flexibilizar sus propuestas dependiendo de las ofertas de los demás y distintas iniciativas para reactivar el proceso,² aunque según algunos medios el plazo para lograrlo fluctuaría entre uno y tres años.

² Con ese fin, Brasil ha propuesto una reunión del Grupo de los 20 para los días 9 y 10 de septiembre.

Desde que la Organización Mundial del Comercio inició sus actividades en 1995, como resultado de la Ronda Uruguay, el sistema multilateral muestra tanto logros como problemas. Entre los primeros figuran su contribución a la expansión del comercio internacional, la incorporación de un amplio espectro de sectores y temas al sistema multilateral, la adopción de nuevas reglas y la facilitación de un ambiente más estable para las transacciones comerciales. Paralelamente, el comercio de productos agrícolas ha seguido siendo objeto de estrictas restricciones y distorsiones. Estas y otras razones propulsaron estas negociaciones, proceso que ha venido realizándose en los últimos cinco años e iniciado luego de casi siete años de implementación de la Ronda Uruguay.

La sexta Conferencia Ministerial, realizada en la RAE de Hong Kong en diciembre de 2005, había encauzado las negociaciones de la Ronda de Doha, la primera bajo el alero de la OMC. En la declaración adoptada por consenso se acordaba un plan de trabajo con plazos precisos,³ que luego sufrió un estancamiento durante el primer semestre de 2006 (véase el cuadro 1). A pesar del intenso trabajo realizado, tres temas clave plantearon grandes dificultades, precisamente los que exigían mayores esfuerzos de tres importantes miembros del sistema: la Unión Europea en materia de aranceles aplicables a los productos agrícolas; Estados Unidos respecto de las subvenciones en el mismo sector, y el Grupo de los 20 con relación a los aranceles aplicables a los productos industriales y los servicios.

Cuadro 1

CALENDARIO DE LOS PRINCIPALES HITOS EN LAS NEGOCIACIONES DE LA RONDA DE DOHA

1995	Establecimiento de la OMC e inicio de la aplicación de los Acuerdos de la Ronda Uruguay
1999	Celebración de la tercera Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle, en la que los países en desarrollo plantearon importantes demandas
2001	Lanzamiento de la Ronda de Doha en la cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, cuyos debates se centrarían en el desarrollo
2003	Celebración de la quinta Conferencia Ministerial en Cancún, en la que se trataron temas definitivos planteados en la Ronda de Doha, sobre los que no se lograron acuerdos
2004	Adopción del “paquete de julio”, en el que se contemplan decisiones que orientan y reimpulsan la Ronda de Doha
2005	Conclusión prevista de la Ronda de Doha Celebración de la sexta Conferencia Ministerial de la OMC, en la RAE de Hong Kong (diciembre) y reactivación de la Ronda de Doha
2006	Conclusión de la Ronda de Doha prevista en la RAE de Hong Kong. Suspensión de las negociaciones (24 de julio)
2008-2013	Plazos clave previstos en la sexta Conferencia Ministerial: aplicación de los acuerdos de la Ronda de Doha y eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas

De los tres pilares agrícolas se llegó a acuerdos sobre el más fácil, es decir la definición de un plazo para la eliminación de los subsidios a las exportaciones (el año 2013). Mientras que el apoyo interno al sector agrícola y el acceso a mercados eran objeto de las mayores divergencias, el nivel de ambición en estos ámbitos definía también el alcance de los restantes temas de la agenda. El nivel de ambición se refiere a la combinación de rebajas con efectos comerciales, por una parte, y un grado de

³ La Autoridad de Promoción del Comercio de Estados Unidos —elemento clave para concluir las negociaciones— estará vigente hasta mediados de 2007, año en que se preveía la ratificación de los acuerdos de Doha por parte de los países miembros de la OMC.

flexibilidad que debe definirse y es aplicable a un conjunto de instrumentos relacionados con los temas señalados.

Las definiciones desarrolladas no eran pocas y se referían, entre otras cosas, a las rebajas al apoyo nacional a productos agrícolas de acuerdo a bandas; una fórmula “suiza” sobre recortes progresivos de los aranceles consolidados no agrícolas y la respuesta a varios temas técnicos a lo largo del proceso (entre otros, la conversión de los aranceles específicos en ad valorem). Otros temas que concentraron la atención fueron las disciplinas sobre subsidios a la pesca y sobre antidumping, y la modalidad de negociaciones plurilaterales sobre servicios. También se lograron nuevos avances en materia de facilitación del comercio y transparencia de los acuerdos comerciales preferenciales.

Pese a la retórica “desarrollista” contenida en la Declaración Ministerial de la sexta Conferencia, aspecto clave para involucrar a la mayoría de los países en desarrollo en el proceso de negociaciones, las recomendaciones y decisiones se centran cada vez más en los países menos adelantados, categoría en la que el único país de la región es Haití. Mientras en la Declaración se hace hincapié en las funciones de asistencia técnica y creación de capacidad (incluido el fortalecimiento del Marco Integrado), los países menos adelantados quedarán exceptuados de casi todos los nuevos compromisos de Doha y prácticamente no hay nuevas disciplinas que exijan esfuerzos de aplicación a los países en desarrollo, asunto que fue motivo de crítica en el caso de la Ronda Uruguay. Asimismo se presta relativamente más atención al Programa de trabajo sobre las pequeñas economías, que podría reportar beneficios a un mayor número de países en la región, especialmente del Caribe. En cambio, la consideración sobre trato especial y diferenciado y sobre aplicación se fue aplazando y estos temas se convirtieron en objeto de enfoques muy disímiles.

Como complemento del programa de Doha y a fin de considerar la dimensión del desarrollo como objetivo central, se decidió también fortalecer la ayuda al comercio ofrecida a los países en desarrollo, considerada uno de los avances más relevantes logrados en la sexta Conferencia. La ayuda prevista en la Declaración final se orienta a los países en desarrollo, en particular a los menos adelantados, con un enfoque útil y novedoso para el desarrollo de la capacidad de oferta y la infraestructura conexas, a fin de que puedan aplicar los acuerdos de la OMC, beneficiarse de ellos e intensificar su comercio.

Las discusiones de los miembros más influyentes de la Organización Mundial del Comercio han opacado los avances mencionados y hacen perder de vista su importancia más duradera como soporte del sistema multilateral del comercio, sistema que ofrece algunas posibilidades que no pueden concretarse en acuerdos regionales, bilaterales y otros acuerdos preferenciales. Su importancia radica en la posibilidad de desarrollar un sistema confiable basado en normas adoptadas por consenso por sus miembros; de ofrecer un plano equitativo de negociaciones entre partes muy diferentes y con ello abordar asimetrías en sus capacidades y requerimientos, y aportar un sistema sólido para enfrentar las controversias. La reciente suspensión de negociaciones provoca por tanto gran incertidumbre —hasta la fecha de cierre de este *Panorama*— sobre el rumbo que tomarán los acuerdos alcanzados o ya encaminados, varios de ellos de la mayor relevancia para los países en desarrollo, entre otros las recomendaciones sobre la ayuda al comercio.

Otra de las interrogantes que surgen del proceso es la relativa a la medida en que los resultados de esta Ronda permitirán realmente abordar los problemas y desafíos del siglo XXI, entre otros las prácticas anticompetitivas transfronterizas; el comercio electrónico y las tecnologías de la información; y las regulaciones internas y sus efectos en el comercio, incluidas las medidas relacionadas con la seguridad interna y el medio ambiente. Además, el sistema multilateral está desfasado en estas materias respecto de

las reglas bilaterales acordadas por muchos de sus propios miembros, incluidos los países en desarrollo, en otros foros internacionales.

Los países de la región han seguido participando activamente en diversos grupos de interés, sobre todo en torno a la agricultura (en los grupos Cairns, de los 20 y de los 33) y Brasil, en especial, ha asumido un papel muy protagónico en varias áreas de negociación, gracias a que encabeza el Grupo de los 20 y participa en grupos eje de este proceso, como el actual Grupo de los 6, integrado por Australia, Brasil, Estados Unidos, India, Japón y la Unión Europea. Otros temas que han concitado el interés regional son la facilitación del comercio, los mecanismos antidumping y las subvenciones a la pesca. Sin embargo, los intereses derivados de sus características y las prioridades asignadas a su inserción internacional han llevado a los países a adoptar distintas posiciones en relación con algunos temas.

Por último, como ocurrió por primera vez durante las negociaciones de la Ronda Uruguay, se ha configurado una geometría variable, que trasciende el eje Norte-Sur, en la coordinación de intereses de los actores más influyentes. El Grupo de los 6, que ha desempeñado un papel fundamental en esta fase de las negociaciones, enfrenta las demandas de representatividad y participación procedentes de los países en desarrollo. Simultáneamente, persisten las señales de diferenciación y presión sobre los países en desarrollo más grandes para que hagan mayores concesiones en la negociación. Por otra parte, surgen exigencias específicas de dar cuenta de las peculiares características de las economías pequeñas y los países menos adelantados. Todo esto pone de manifiesto la dificultad de coordinar los procesos de negociación en el marco de la OMC, integrada cada vez por más países, 149 en la actualidad, y basados en la toma de decisiones por consenso.

Capítulo IV: Integración regional y convergencia de acuerdos comerciales

Lo ocurrido en los últimos años en la región demuestra que el comercio intrarregional favorece la diversificación de las exportaciones y el funcionamiento de las pequeñas y medianas empresas (pymes), y supone un mayor valor agregado que el destinado al resto del mundo. También se comprueban avances en la adopción de normas y la creación de instituciones de integración, procesos que probablemente aparezcan como más relevantes en los casos de la Comunidad Andina (CAN) y de Centroamérica. En los últimos años destacan la creación de los programas de desarrollo social en la primera de estas y de Fondos para la Convergencia Estructural en el Mercosur, así como los esfuerzos desplegados para adoptar códigos aduaneros únicos y un Arancel Externo Común del 100%, entre otros. En Centroamérica y el Caribe se han dado procesos similares pero, debido a la urgencia de una inserción internacional competitiva, en el debate regional adquieren más relevancia las insuficiencias del proceso de integración.

En la primera mitad de los años noventa, el comercio intrarregional se liberalizó al amparo de acuerdos suscritos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). A partir de la segunda mitad de la década de 1990, empiezan a adquirir especial importancia los acuerdos suscritos con socios comerciales extrarregionales: Canadá, Estados Unidos, Japón, la Unión Europea y ahora China y Asia. Todos ellos definen una nueva fase de la política comercial de América Latina y el Caribe, y ponen en evidencia un claro reordenamiento comercial y un gran desafío para los procesos de integración.

Existen diferencias sustantivas en cuanto al alcance de las normas y disciplinas características de cada tipo o categoría de acuerdos. Los intrarregionales suelen referirse principalmente a normas relativas a la protección del comercio, con miras a facilitar la aplicación de un cronograma de desgravación arancelaria y evitar la interferencia de barreras no arancelarias a los flujos comerciales. Sin embargo, estos acuerdos no ofrecen una cobertura amplia en el caso de otro tipo de normas que, por no estar

plenamente armonizadas, se convierten también en barreras no arancelarias, como ocurre con las normas sanitarias y fitosanitarias y las normas técnicas. En disciplinas no comerciales pero relacionadas con el comercio (servicios, inversiones, compras gubernamentales, propiedad intelectual), la cobertura de los acuerdos intrarregionales es definitivamente deficitaria en comparación con los acuerdos extrarregionales.

La heterogénea cobertura de los compromisos relativos a disciplinas comerciales también se observa en los acuerdos intrarregionales. Mientras los acuerdos de uniones aduaneras en América del Sur y los acuerdos bilaterales derivados de estas tienen un amplio alcance en lo que respecta a las medidas de protección del comercio y la solución de controversias, no ocurre lo mismo con las medidas sanitarias y fitosanitarias y las normas técnicas. En contraste, todos los tratados de libre comercio firmados por Chile y México, entre ellos y con países de Centroamérica, ofrecen una cobertura más amplia de estas áreas.

Se ha producido una asimetría muy marcada entre los acuerdos bilaterales y plurilaterales dentro de la región y los suscritos con países externos a ella, especialmente con algunos del hemisferio norte. Los acuerdos extrarregionales suponen compromisos más exigentes, mecanismos más vinculantes y una mayor certidumbre jurídica que los suscritos a nivel subregional que, por lo tanto, aparecen como menos exigentes en lo que respecta a las disciplinas y normas comerciales y no comerciales.

La combinación de múltiples acuerdos comerciales bilaterales, plurilaterales y regionales en América Latina y el Caribe podría estar dando origen a una serie de discriminaciones entre los países y subgrupos regionales, dada la variedad de disposiciones con respecto a cobertura, trato y grados de profundidad de los compromisos que implican las diversas disciplinas y normas incluidas en los acuerdos. En caso de que no se adopten urgentemente medidas de convergencia entre acuerdos de distinta naturaleza, primará la desviación del comercio y aumentará el costo de transacción para el comercio intrarregional.

Hay cuatro tipos de problemas que es necesario abordar: i) cuestiones operativas, entre otras reglas y procedimientos aduaneros y de tránsito y almacenamiento de mercaderías, respecto de las cuales el desconocimiento de los trámites o su confusión se traduce en barreras encubiertas al comercio; ii) normas y disciplinas formalizadas en distintos acuerdos e incluidas en algunos de ellos pero no en todos (entre otros, sobre inversiones, servicios y propiedad intelectual), y que presentan distintos grados de profundidad y cobertura en comparación con los acuerdos extrarregionales o suponen un trato distinto de temas similares (trato nacional) o idénticos (modelos de negociación o de compromisos); iii) institucionalidad de los acuerdos; iv) discriminaciones entre socios comerciales (trato menos favorable), como resultado de las diferencias normativas y de profundidad de la liberalización existente entre los acuerdos intrarregionales y extrarregionales.

La convergencia responde a diversos estímulos, y puede llevarse a cabo mediante distintas modalidades que deberían ser examinadas según los tópicos pertinentes. Para ello es necesario mantener un enfoque flexible que estimule soluciones creativas.

La integración regional es necesaria y urgente. A las razones tradicionales que avalan la integración se agregan exigencias derivadas de la actual fase de globalización, como la necesidad de alianzas internacionales estratégicas en los planos de la producción, la logística, la comercialización, la inversión y la tecnología. Las exigencias de competitividad e innovación tecnológica se acrecientan, en tanto el salto competitivo de China, India y otras naciones de Asia redefine drásticamente el mapa mundial de intercambios y ventajas comparativas. La existencia de mercados ampliados, la certidumbre jurídica y la convergencia en normas y disciplinas, sumados a avances en infraestructura, energía y conectividad, son hoy exigencias para crecer con equidad.

Reconociendo las diferencias de tamaño y orientaciones comerciales, es necesario preservar los logros de los procesos de integración, mediante el estímulo de la convergencia en torno a temas comerciales y no comerciales. Por cierto, los integrantes de todo acuerdo de integración deben preguntarse sobre sus aportes al crecimiento y a la competitividad, aunque la actual coyuntura hace aconsejable dar prioridad a la cooperación regional en lugar de las negociaciones comerciales.

La actual integración debiera concentrarse en el desarrollo de espacios comunes que estimulen la convergencia de políticas sobre energía e infraestructura, en primer lugar, y luego en materia de medio ambiente, turismo, conectividad, TIC, comercio electrónico y prácticas regulatorias, entre otras cosas. Gracias a que estas actividades de cooperación regional permiten reestablecer la confianza mutua, además de facilitar el desarrollo de la competitividad, en el futuro pueden contribuir a tender puentes entre los distintos acuerdos comerciales intrarregionales, sobre la base de la definición de un núcleo básico de obligaciones comunes e itinerarios flexibles, particularmente para las economías de menor tamaño relativo, y con programas especiales de infraestructura, facilitación del comercio y conectividad, que incluyan la dimensión de trato especial y diferenciado.

También parece necesario avanzar gradualmente en la construcción de puentes institucionales entre los acuerdos de integración, sin abandonar sus principales objetivos, como el desarrollo de un mercado ampliado, la libre movilidad de bienes y factores, la coordinación macroeconómica, la adopción de mecanismos de solución de diferencias efectivamente vinculantes, el trato adecuado de las asimetrías, la creación de fondos estructurales, la coordinación sobre políticas sociales y la adopción de iniciativas audaces en materia de energía e infraestructura.

En todo caso, lo más urgente es reestablecer un clima de diálogo que evite exclusiones y descalificaciones, aceptando en esta etapa la diversidad de intereses nacionales y de estrategias comerciales y dando prioridad al respeto de los mecanismos existentes y, a partir de ellos, detectar las áreas e instrumentos que permitan avanzar primero en el fortalecimiento de la cooperación regional y luego de mecanismos de convergencia comercial e integracionista.

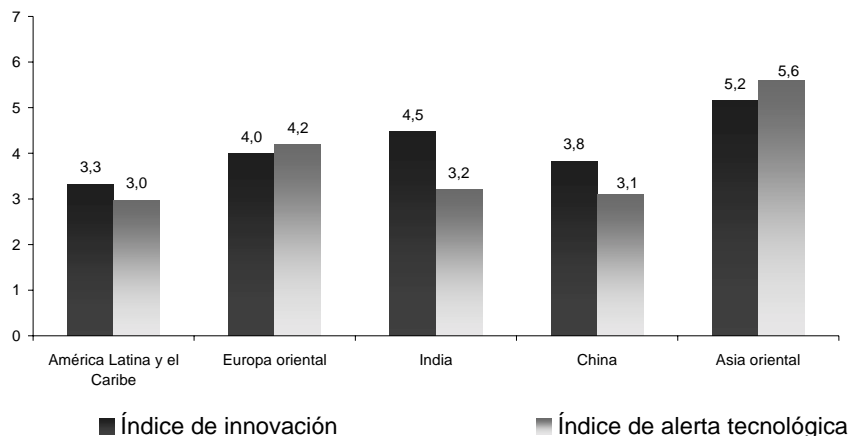
Para lograr estos objetivos es fundamental que el proceso de integración sea adecuado, es decir que permita respetar las diferencias, cuidar las formas, contemplar flexibilidades, entender los intereses de cada país y la diversidad de realidades económicas y comerciales, dar fundamental importancia a los consensos y trabajar de preferencia en áreas en las que estos sean más significativos, teniendo en cuenta la vigencia del esfuerzo de integración y la necesidad de adecuarlo a las exigencias del mundo actual.

Capítulo V: Competitividad, innovación tecnológica y recursos naturales: las experiencias de Australia y Nueva Zelanda

Los indicadores de competitividad de la región demuestran que, si bien en los últimos años América Latina ha logrado un fuerte dinamismo exportador y un mejor acceso a los mercados de destino, estos avances siguen siendo limitados. Las reformas económicas, la liberalización de los mercados, los acuerdos comerciales y la mayor estabilidad macroeconómica han permitido recuperar, a partir de mediados de los años noventa, parte de la participación perdida en el mercado mundial, pero aún queda mucho por lograr. Este lento avance en el campo de la competitividad fue acompañado de limitado

progreso en materia de innovación, pese a lo cual los indicadores pertinentes son similares a los promedios de otras regiones o países en desarrollo, como India y China (véase el gráfico 3).⁴

Gráfico 3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ÍNDICES^a DE INNOVACIÓN Y DE ALERTA TECNOLÓGICA EN COMPARACIÓN CON OTRAS REGIONES EN DESARROLLO, 2005



Fuente: Foro Económico Mundial, *Global Competitiveness Report 2005-2006*, Nueva York, Oxford University Press, 2006.

^a Los índices abarcan valores de cero a siete. Los cercanos a cero indican una mayor debilidad, en tanto que valores elevados dan cuenta de una fortaleza.

En este capítulo se analizan las estrategias de competitividad e inserción internacional de Australia y Nueva Zelanda, que presentan una estructura productiva similar a la de varios países de América Latina y registran exportaciones per cápita cinco a seis veces superiores a las de la región, un alto ingreso por habitante y un crecimiento estable. La innovación se ha transformado en un eje central de su estrategia de desarrollo y de su inserción internacional. Por consiguiente, el conocimiento de lo ocurrido en estos casos puede ser de mucha utilidad para la región, sobre todo en una etapa en que varias de sus economías disfrutaban de una significativa bonanza en los términos del intercambio y en que se debate cuál es el mejor uso que se puede dar a los recursos transitorios que esta supone.

En Australia y Nueva Zelanda, la estrategia de competitividad e innovación es analizada e impulsada desde la cúpula del gobierno. Los programas no solo cuentan con una gran cantidad de recursos, asignados mediante donaciones, subsidios a la investigación y desarrollo, rebajas tributarias, subvenciones a las nuevas empresas y a la comercialización internacional, entre otras cosas; también responden a metas y objetivos precisos, y a indicadores que permiten la evaluación de los resultados.

⁴ Los índices de innovación y de alerta tecnológica forman parte del índice de crecimiento de la competitividad. El primero recoge aquellos aspectos que tienen que ver con la capacidad y gestión de la innovación, disponibilidad de científicos e ingenieros, protección de la propiedad intelectual, así como el grado de colaboración entre el sector académico y las empresas. El segundo mide el grado de incorporación de las TIC en la producción y el funcionamiento del gobierno, y el desarrollo de la infraestructura tecnológica.

Las autoridades de ambos países reconocen que, sin una colaboración estrecha entre el empresariado, el sector público y los científicos, se dificulta enormemente la concreción de las políticas. Por ello, se concibe al sistema nacional de innovación como una red compleja de relaciones e interdependencias y no como un conjunto atomizado de organismos y actores. La empresa es un actor protagónico, pero las instituciones académicas también desempeñan un papel fundamental, por su capacidad de crear conocimientos y transferirlos a las empresas. El Estado realiza un gran esfuerzo para establecer vínculos entre científicos de distintas universidades, centros de investigación independientes y las empresas, con el propósito de crear relaciones de confianza y de ofrecer incentivos a la colaboración.

Estos países tienen políticas focalizadas en las que se da prioridad a la innovación en las empresas procesadoras de recursos naturales, pero también en industrias nuevas, especialmente de biotecnología y tecnología de la información y de las comunicaciones. Esto no es casual, sino que responde a los requerimientos y demandas de las más diversas actividades, y responde a necesidades de carácter transversal. La biotecnología es la base del nuevo conocimiento, agrega gran parte del valor a los recursos naturales y permite la comercialización de nuevos productos de la agroindustria, el sector forestal, la acuicultura y la minería. La tecnología de la información, por su parte, es fundamental para los sistemas integrados de gestión, entre otras cosas por contribuir al manejo de bases de información, vitales para la innovación.

En suma, en este capítulo del *Panorama* se sostiene que los siguientes aspectos de los procesos vividos en Australia y Nueva Zelandia pueden ser relevantes para orientar el debate latinoamericano sobre competitividad e innovación tecnológica:

- el proceso de innovación es un objetivo esencial de las políticas que impulsan la productividad, la competitividad y sostenibilidad económica;
- este proceso se vincula sistemáticamente a las políticas de competitividad impulsadas por los ministerios sectoriales;
- se realiza un esfuerzo en torno a la articulación de la empresa y el sector académico, lo que se refleja en la creación de diferentes organizaciones y el establecimiento de su institucionalidad;
- esta institucionalidad le asegura el acceso a la modernización tecnológica y a la innovación a las pymes, por adecuarse a sus características;
- los sistemas de innovación de Australia y Nueva Zelandia incluyen programas y fondos orientados a satisfacer las diversas necesidades de las empresas, a lo largo de toda la cadena de la innovación: investigación y desarrollo, inicio de nuevos negocios, comercialización de los productos, tecnologías y servicios e incentivos a la integración a redes internacionales;
- los fondos destinados a las empresas representan una proporción cada vez más importante del gasto en innovación de todo el sistema; se otorga especial importancia al apoyo a la comercialización de las innovaciones, y
- el financiamiento público de los programas se asegura a mediano plazo, para evitar que se suspendan por cambios de gobierno o factores coyunturales.

Si bien la forma en que se estructuran estos modelos de innovación responde a la historia de estos países, su cultura y sus propios procesos de crecimiento, los aspectos mencionados son esenciales para el fortalecimiento del sistema nacional de innovación en cualquier país. Esto significa que, con las adecuaciones institucionales pertinentes, las medidas adoptadas por ellos pueden ser fuente de inspiración para las respectivas políticas regionales.

Capítulo VI: Gripe aviar y fiebre aftosa: impactos y espacios para la cooperación regional

Las enfermedades transfronterizas representan uno de los principales desafíos para el comercio mundial de carnes y para la estabilidad de las exportaciones agropecuarias de América Latina, región en la que se encuentran importantes exportadores mundiales de carne de pollo y de vacuno. La gripe aviar, la fiebre aftosa y la enfermedad de las “vacas locas” han influido notablemente en la orientación de los flujos de comercio de carnes en los últimos años a través de la desviación hacia países no infectados.

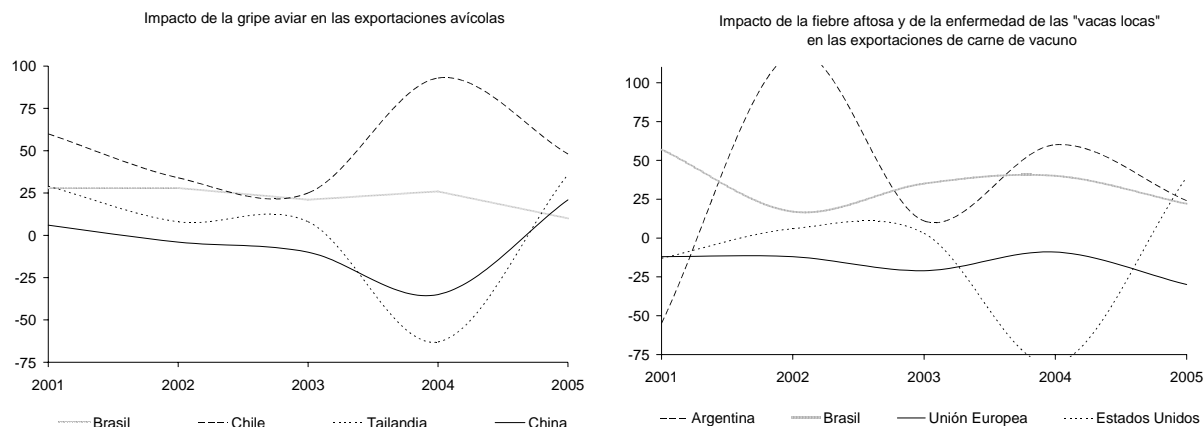
La gripe aviar no tiene precedentes en cuanto a su capacidad de difusión geográfica, su dimensión humana y su posible y considerable impacto social y económico, incluidas muertes, cuantiosos gastos médicos, y pérdida de días de trabajo y de rendimiento laboral. El brote actual, que empezó en el sudeste de Asia oriental, ya se extiende a varios continentes y amenaza llegar al continente americano, en el que todavía no se ha registrado el virus de alta patogenicidad, H5N1. Solamente en Asia, la región más afectada por esta enfermedad, las pérdidas económicas del sector avícola se estiman en aproximadamente 10.000 millones de dólares.⁵ A consecuencia de esta enfermedad, las exportaciones asiáticas de pollo se redujeron sustancialmente en 2004. Las mayores pérdidas se han registrado en Tailandia y China, países cuyo volumen de exportaciones avícolas disminuyó en ese año un 63% y un 35%, respectivamente.

En el período de intensificación de los brotes en Asia se observó, por una parte, una disminución gradual de las exportaciones avícolas de los principales exportadores asiáticos y, por otra, un gran aumento de las exportaciones provenientes de América del Sur, región aún no infectada por el virus H5N1. En 2004, el volumen de las exportaciones de América del Sur registró un incremento del 28%, proceso en el que destacan los casos de Chile (93%) y Brasil (26%) (véase el gráfico 4). Antes de la propagación de la enfermedad en Asia, en 2001, el mercado japonés, uno de los principales consumidores avícolas en el mundo, llegó a importar de China y Tailandia el 70% de los productos avícolas comprados en el exterior, porcentaje que se redujo al 49% en 2004, lo que representa una disminución de 609.000 a 360.000 toneladas métricas.⁶ En el mismo período, la participación brasileña en el mercado japonés aumentó del 15% al 44%, de 131.000 a 328.000 toneladas métricas. En los mismos años, las exportaciones brasileñas a Arabia Saudita aumentaron de 257.000 a 334.000 toneladas métricas y las de China disminuyeron de 40.000 a 5.000 toneladas. Gracias a las medidas de control adoptadas por los gobiernos, China y Tailandia se recuperaron en parte de la pérdida sufrida el año 2005, cuando registraron una tasa de crecimiento del 21% y el 36% (véase el gráfico 4).

⁵ Valores y números observados hasta abril de 2006.

⁶ Esto se debió principalmente al descenso de las importaciones de procedencia china, de 367.000 en 2001 a 288.000 toneladas métricas en 2003 a 199.000 en 2004 (FAO, *Meat Market Assessment and Statistics*, junio de 2006).

Gráfico 4
REPERCUSIONES DE LA GRIPE AVIAR Y LA FIEBRE AFTOSA EN EL COMERCIO REGIONAL DE CARNES, 2001-2005
(Tasa de aumento del volumen, en porcentajes)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *Meat Market Assessment and Statistics*, junio de 2006.

Nota: Hasta el año 2003 los cálculos se refieren a los 15 países que integraban la Unión Europea; las estimaciones para 2004 y las proyecciones para 2005 corresponden a la actual estructura de la Unión Europea, integrada por 25 países.

La incertidumbre sobre la propagación de la enfermedad provoca un temor generalizado que afecta a todos los mercados, no solo a los que son víctimas de la enfermedad, ya sea por el descenso del consumo mundial de productos avícolas como por la imposición de restricciones sanitarias. En Europa la reducción del consumo de estos productos oscila entre un 70% en Italia a un 20% en Francia. A ello se suma el recrudescimiento de las restricciones sanitarias, hecho que contribuye a dificultar el ingreso en los mercados consumidores y limita la expansión de las exportaciones de los principales exportadores avícolas regionales. Concretamente, el aumento del volumen de las exportaciones de Brasil, que había ascendido al 26% en 2004, fue de apenas un 10% en 2005 (véase el gráfico 4).

Por otra parte, los casos de enfermedad de las "vacas locas" detectados en Canadá, Estados Unidos y varios países europeos contribuyeron a desviar las importaciones mundiales de carne de vacuno. Esta enfermedad ha provocado una disminución de las exportaciones estadounidenses y europeas, que ha afectado sobre todo a Estados Unidos, tras un caso detectado en diciembre de 2003 en el estado de Washington, que se tradujo en una drástica disminución del volumen de exportaciones del país, de un 82% en 2004 (véase el gráfico 4). Aunque los países latinoamericanos han aumentado su participación en el mercado internacional de carne de vacuno a causa de esta enfermedad, la presencia de otra enfermedad transfronteriza en América del Sur, la fiebre aftosa, les impide beneficiarse en mayor medida de este espacio dejado por los países del norte.

La fiebre aftosa representa la mayor amenaza a la estabilidad del comercio cárnico regional y es considerada uno de los principales problemas sanitarios que afectan la ganadería de América del Sur. Esta enfermedad ha contribuido a una redistribución de las cuotas de mercado en la región y ha afectado considerablemente a Brasil, país que enfrenta embargos comerciales de varios mercados importadores y que corría el riesgo de perder su posición de mayor exportador mundial de carne de vacuno. Esto se debe

a los brotes de aftosa observados en los estados de Paraná y Mato Grosso do Sul en 2005. Otro país muy perjudicado por esta enfermedad ha sido Argentina, segundo mayor exportador regional. Durante el año 2001 se detectaron varios brotes de la enfermedad en territorio argentino, lo que provocó una disminución del 55% del volumen de exportaciones. Tras la aplicación de un riguroso programa de control, el gobierno argentino logró el reconocimiento oficial de la mejora de la condición sanitaria de algunas regiones, lo que le permitió recuperar el nivel de exportaciones en 2002. Sin embargo, esta recuperación fue nuevamente interrumpida por un nuevo brote detectado al año siguiente. En 2006 se prevé una nueva disminución de las exportaciones, producto de los brotes de aftosa ocurridos en febrero de este año en la provincia de Corrientes.

Las enfermedades transfronterizas han provocado una interrupción del crecimiento de las exportaciones pecuarias y reorientado las corrientes de comercio de carnes en estos últimos años. A largo plazo, se espera que las importaciones mundiales provengan en su mayor parte de los países que no han sido afectados por estas enfermedades y que logren superar las restricciones sanitarias de los mercados consumidores, que son cada vez más estrictas. Para conservar el acceso a los principales mercados, la industria tendrá que reestructurarse y adoptar medidas de bioseguridad que respondan a patrones sanitarios internacionales cada vez más rigurosos. En caso de que no se desarrollen programas públicos que den apoyo para el fortalecimiento de la competitividad, los pequeños y medianos productores serán los más afectados, dado que no podrán afrontar el costo que supone adecuarse a las nuevas exigencias sanitarias del mercado mundial.

La normalización de las exportaciones y la ampliación y recuperación de importantes mercados internacionales depende de una ágil y eficaz colaboración entre los sectores público y privado, similar a la establecida en el sudoeste de Asia y en Argentina en 2002. Ya se han comenzado a ejecutar planes regionales de control y prevención de la gripe aviar y la fiebre aftosa, pero su eficacia depende absolutamente de la concentración de esfuerzos en la cooperación intersectorial, sobre todo entre el sector salud y el sector agrícola, y el desarrollo de actividades coordinadas entre los países. También se debe asegurar que los socios comerciales apliquen el principio de la regionalización, dado que la normativa pertinente ha garantizado el flujo de las exportaciones pecuarias latinoamericanas, pese a la reticencia de aplicarla por parte de algunos países.

En este ámbito, es urgente que se tomen medidas de prevención, dado que el restablecimiento del comercio es un proceso lento, debido a los embargos comerciales internacionales impuestos a los países y a la difícil recuperación de la confianza de los mercados consumidores. Urge asimismo la consolidación de planes y programas coordinados en el ámbito regional, con fundamento en los conocimientos científicos más avanzados y en la experiencia de los organismos internacionales sobre control de estas enfermedades. Para hacer frente a las amenazas que plantean las enfermedades, es imprescindible dar prioridad política a un planteamiento que cuente con el respaldo de los sectores de la agricultura, la sanidad animal, la salud humana y las finanzas, junto con la ayuda técnica y financiera de los organismos internacionales y de los países desarrollados. Hay un espacio privilegiado para la cooperación regional en el fortalecimiento conjunto de los servicios de vigilancia, prevención y control, así como en el desarrollo progresivo de un sistema armonizado de normas sanitarias que garantice una protección equilibrada en la región y que sea compatible con la situación de cada país.

Capítulo I

TENDENCIAS ECONÓMICAS MUNDIALES Y SU IMPACTO EN LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**INTRODUCCIÓN**

A pesar de los elevados precios del petróleo y otros recursos básicos no renovables, el comercio y la economía mundial siguieron creciendo aceleradamente en 2005 y el primer semestre de 2006. Sin embargo, los pronósticos indican una desaceleración de la expansión en el segundo semestre, que se prolongaría en 2007 como reflejo de la acentuación de varios riesgos que, al promediar el año, comenzaron a intensificar la volatilidad de los mercados financieros y de productos básicos. No obstante, en 2006 el crecimiento económico mundial probablemente superará por cuarto año consecutivo el 4%, situación que no se produce desde comienzos de la década de 1970. Además, por primera vez en muchos años, todas las regiones muestran una expansión, incluso Japón y la Unión Europea. El comercio de América Latina y el Caribe sigue beneficiándose de la persistente demanda internacional, sobre todo de Estados Unidos y China, y los muy favorables términos del intercambio. La región también se vio favorecida por el fácil acceso al mercado financiero internacional a bajas tasas de interés. Al igual que en 2005, América Latina y el Caribe volverían a crecer alrededor de un 5%. Esta cifra es positiva considerando la tendencia a mediano plazo y el crecimiento potencial de la región, pero es menos alentadora cuando se considera que es bastante inferior a la registrada por las economías emergentes de África, Asia y Europa oriental.

La expansión mundial se ve amenazada por los desequilibrios de las grandes economías, pero varias tendencias aminoran el riesgo que esto representa. Particularmente digno de mención es el hecho de que el déficit de cuenta corriente de Estados Unidos se redujo al 6,4% en el primer trimestre de 2006, tras un aumento entre 2004 y 2005. Lo más importante en este sentido es que se confirma que el propulsor del crecimiento mundial se desplazó de Estados Unidos a Japón y la Unión Europea, factor que contribuye a mitigar los desequilibrios externos. En efecto, el crecimiento de la economía estadounidense, sobre todo del consumo, se redujo de un 5,6% a un 2,5% del primer al segundo trimestre de 2006, como consecuencia del aumento sostenido (hasta julio de 2006) de las tasas de interés de la Reserva Federal. Algunos analistas temen que Estados Unidos entre en recesión, pero eso parece poco probable, dada la dinámica de los otros componentes de la demanda. Simultáneamente, la Unión Europea registró una aceleración del crecimiento del 1,7% al 2,4% entre el último trimestre de 2005 y el segundo de 2006. Japón también continuó su recuperación económica ya que, a pesar de registrar un bajo crecimiento en el segundo trimestre de 2006, se prevé una mayor dinámica en el segundo semestre del mismo año. Otra tendencia positiva es la depreciación del dólar en relación con el euro y el yen, que también contribuye a reducir los desequilibrios entre las grandes economías.

No obstante, la persistencia de los altos precios del petróleo, así como la inflexibilidad del tipo de cambio de la moneda china con respecto al dólar, continúan acentuando los desequilibrios externos. De hecho, dos tercios del aumento del déficit de la cuenta corriente de Estados Unidos en 2005 son atribuibles al alza del petróleo. Otro factor que agrava los desequilibrios externos es el rechazo de las autoridades monetarias chinas a mayores apreciaciones de su moneda con respecto al dólar. Mientras tanto, esta se depreció considerablemente en relación con el euro, lo que se tradujo en nuevos excedentes

con la Unión Europea, a los que puede atribuirse en parte el nuevo valor máximo registrado por el superávit comercial total de China en julio de 2006.

La desaceleración de la economía de Estados Unidos afectaría en menor medida que en la década pasada a los volúmenes y precios de las exportaciones de productos básicos de América Latina y el Caribe. De hecho, en los últimos años los términos del intercambio de la región y los precios internacionales de los productos básicos han sido menos vulnerables a las fluctuaciones del crecimiento de los Estados Unidos,¹ debido al surgimiento de China como principal importador de recursos naturales. Por lo tanto, la disminución de la demanda de Estados Unidos será compensada por China, y en segundo término por Japón y Europa, lo que mitigará sus efectos relativos al volumen y el precio de los productos básicos exportados por América Latina y el Caribe.

Otro factor que podría afectar la expansión mundial y el acceso de América Latina y el Caribe al mercado financiero internacional son las posibles nuevas alzas de las tasas de interés, necesarias para contener la inflación y sus expectativas a causa de la continuidad de los altos precios del petróleo. En efecto, este último factor está elevando la inflación subyacente en los países desarrollados y, en consecuencia, los bancos centrales, entre ellos los de Estados Unidos y la zona euro, están acelerando el aumento de las tasas de interés. Así, está llegando a su fin el período de bajas tasas de interés real que han caracterizado a gran parte de esta década y se produce una reorientación de los flujos de capital hacia mercados menos riesgosos (*flight to quality*), lo que afecta negativamente a los mercados emergentes. Aunque América Latina actualmente es mucho menos vulnerable ante la volatilidad financiera que hace algunos años, varios países siguen teniendo una cuantiosa deuda pública indizada de acuerdo con el dólar y podrían verse afectados por esta situación. La región también podría sufrir las repercusiones de las mayores tasas de interés, que desaceleran la actividad económica mundial, lo que sin duda influiría en la demanda, los precios de los productos básicos y las exportaciones.

En síntesis, en Estados Unidos aumenta la tasa de interés, se desacelera la actividad económica, el dólar se deprecia en relación con el yen y el euro y se reduce el déficit en la cuenta corriente. Japón y la Unión Europea compensan parcialmente el menor crecimiento de la economía estadounidense, en tanto China muestra una trayectoria divergente, puesto que ha tenido una expansión incluso superior a la de 2005, la que estuvo acompañada de un aumento del superávit comercial y la devaluación de su moneda con respecto al euro. Lo más probable no es que se produzca una recesión, sino una moderada desaceleración de la economía mundial, lo que traerá aparejada una corrección gradual de los desequilibrios que la afectan.

En este capítulo se abordan las tendencias recientes de las grandes economías y de su comercio internacional, los flujos de capital, la inversión extranjera directa y el desempeño comercial de América Latina y el Caribe. A continuación se examinan la evolución de los desequilibrios externos y sus determinantes, así como el comportamiento de las economías de Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, el precio del petróleo, las tasas de interés y los tipos de cambio. Al final del capítulo se presentan proyecciones del comercio latinoamericano para el año 2006 y se hace una reseña de los principales factores que podrían afectar el escenario positivo.

¹ La correlación entre el índice de la producción industrial de Estados Unidos y los precios de los productos básicos, salvo los energéticos, bajó de 0,52 durante 1986-1995 a 0,11 durante 1996-2005 (J.P. Morgan, 2006).

A. LA COYUNTURA ECONÓMICA MUNDIAL EN 2005 Y 2006

En 2005 y 2006 la economía mundial ha seguido creciendo más de lo previsto. Las grandes economías emergentes (China, India y Rusia) fueron las más dinámicas y mostraron un crecimiento superior al esperado, encabezado por las inversiones y las exportaciones. China e India por sí solos dieron origen a más de un tercio del aumento del PIB mundial en términos de paridad de poder adquisitivo en 2005, superando así la contribución conjunta de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón (véase el cuadro I.1). Esto significa que China e India hacen un aporte innegable al mantenimiento de la tasa global de crecimiento por encima del 4% que se viene registrando desde 2003. Sin embargo, en términos de dólares corrientes, la Unión Europea y Estados Unidos siguen representando la mayor proporción de la economía mundial (véanse el cuadro I.1 y FMI, 2006).

Cuadro I.1
CRECIMIENTO DEL PIB MUNDIAL: CONTRIBUCIONES POR PAÍSES Y REGIONES
(En porcentajes del total mundial)

	Contribución al crecimiento ^a							Participación en el PIB mundial, 2005	
	2001	2002	2003	2004	2005	2006 ^b	2007 ^b	Dólares corrientes	Paridad de poder adquisitivo
Estados Unidos	13,4	14,5	16,0	17,7	17,2	15,9	16,7	28,1	20,1
Unión Europea	19,9	13,8	11,8	13,6	12,0	12,5	13,1	30,3	20,3
Japón	3,7	2,1	3,7	4,4	4,1	3,8	3,2	10,3	6,4
América Latina y el Caribe	7,0	4,5	2,5	5,0	7,8	7,0	6,5	5,5	7,4
Países de Asia en desarrollo	39,9	44,7	43,6	37,2	41,7	42,3	42,5	8,9	27,1
China	27,1	30,0	27,7	23,7	27,2	28,1	27,8	5,0	15,4
India	6,9	7,4	8,9	7,3	8,2	7,7	7,9	1,7	5,9
Crecimiento anual del PIB ^c	1,6	1,9	2,8	4,1	3,6	3,6	...	...	...
Crecimiento anual del PIB (PPA) ^d	2,6	3,1	4,1	5,3	4,8	5,1	4,9	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional y del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA) de las Naciones Unidas.

^a Las contribuciones fueron calculadas sobre la base del PIB expresado en paridades de poder adquisitivo.

^b Sobre la base de proyecciones del Fondo Monetario Internacional.

^c En dólares constantes del 2000.

^d En dólares de paridad de poder adquisitivo (PPA).

En 2005 las economías desarrolladas (con la excepción de Japón) mostraron un descenso de las tasas en comparación con el año 2004. La tasa de crecimiento de Estados Unidos se redujo al 3,2%, pese a lo cual siguió siendo la más alta del mundo desarrollado, y aumentó el déficit de la cuenta corriente a casi 800.000 millones de dólares. La Unión Europea registró una marcada desaceleración del crecimiento, que apenas ascendió a un 1,5%, lo que obedece a la debilidad de la demanda interna, sobre todo de los países grandes que la integran, entre otros Alemania, Italia y el Reino Unido. El crecimiento económico de Japón sorprendió positivamente, puesto que fue de un 5% durante el primer semestre de 2005, aunque en el segundo semestre la economía creció más lentamente. Además de que la evolución de las exportaciones fue impresionante, en buena medida impulsada por el dinamismo de China, la demanda interna se fortaleció en un contexto de creación de empleos y de aumento neto de créditos.

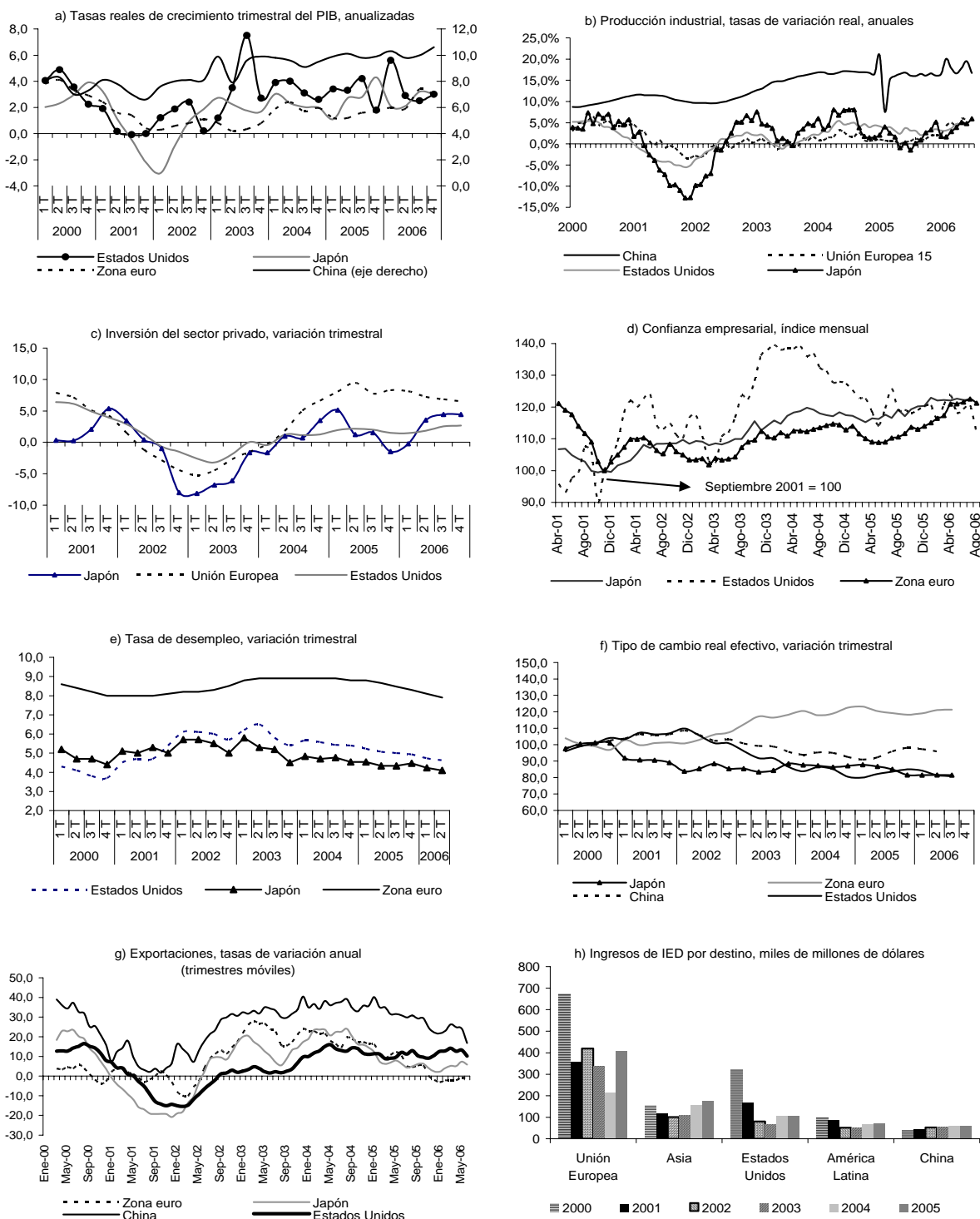
El comercio internacional se desaceleró menos de lo previsto al iniciarse el año 2005, en parte porque los productos básicos (con excepción de los agrícolas) siguieron viéndose beneficiados por precios favorables. En este contexto, los más favorecidos fueron los países exportadores de petróleo y otros productores de materias primas, entre ellos los de América Latina y el Caribe.

Para 2006, las perspectivas sobre la economía mundial también parecen positivas y los analistas proyectan un crecimiento similar al del año 2005 (véase el gráfico I.1), a pesar de varios riesgos crecientes que podrían afectar el crecimiento. Por ahora, la producción industrial y la inversión de los grandes bloques siguen expandiéndose a tasas elevadas. El desempleo sigue decreciendo, mientras el comercio y los flujos financieros mantienen su dinamismo. Además, el motor del crecimiento se desplazó de Estados Unidos a la Unión Europea y Japón. La economía estadounidense se desaceleró en el segundo trimestre, después de un primer trimestre muy dinámico. Entretanto, la economía japonesa está reforzando su dinamismo, con un crecimiento del 3,1% en el primer trimestre (tasa anualizada) y, aunque mostró una escasa expansión en el segundo trimestre, se prevé que su dinamismo se intensifique en el segundo semestre de 2006. La economía de la zona euro también muestra signos de mayor actividad (2,4% de crecimiento en el segundo trimestre). Las economías emergentes continúan creciendo a ritmos elevados.

Al igual que el crecimiento económico, en 2005 el comercio mundial aumentó más que lo previsto en términos de volumen. Por ejemplo, entre septiembre de 2005 y abril de 2006 el Fondo Monetario Internacional modificó la estimación correspondiente a 2005 del 7,0% al 7,3% y aumentó la proyección para 2006 del 7,4% al 8%. Sin embargo, estas tasas son efectivamente menores a la registrada en 2004 (9%). En valores corrientes, la desaceleración que se produjo entre 2004 y 2005 fue más fuerte, del 21% al 13%, debido a que los precios aumentaron menos en 2005 que en el año anterior. El comercio de servicios también se expandió más lentamente en valores corrientes, del 19% en 2004 al 11% en 2005, y muestra tendencias muy similares en las subcategorías (transporte, turismo y otros servicios comerciales).

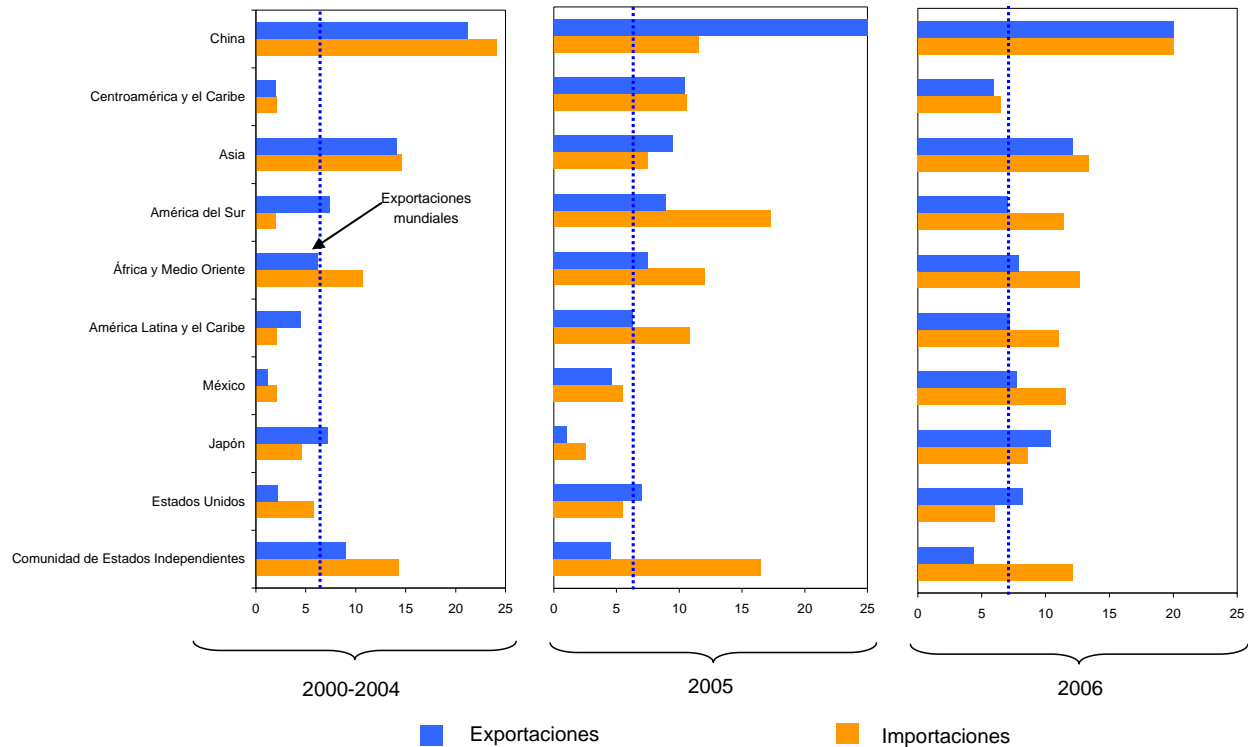
Después de China, América Latina y el Caribe fue la región que presentó un mayor incremento de las exportaciones en términos reales en 2005. Al igual que en los últimos años, las exportaciones de América del Sur crecieron más rápido que las de México y Centroamérica, debido a la especialización en productos básicos cuyo dinamismo fue mayor (véase el gráfico I.2). América Latina y el Caribe también ocupan el segundo lugar en lo que respecta al aumento de las importaciones. En términos nominales la región de América Latina y el Caribe acusa un mayor incremento de las importaciones, mientras que la mayor expansión de las exportaciones correspondió al petróleo y sus derivados (OMC, 2006).

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



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT), Oficina del Gabinete del Gobierno del Japón, Oficina de Análisis Económico de los Estados Unidos e información oficial de los países.

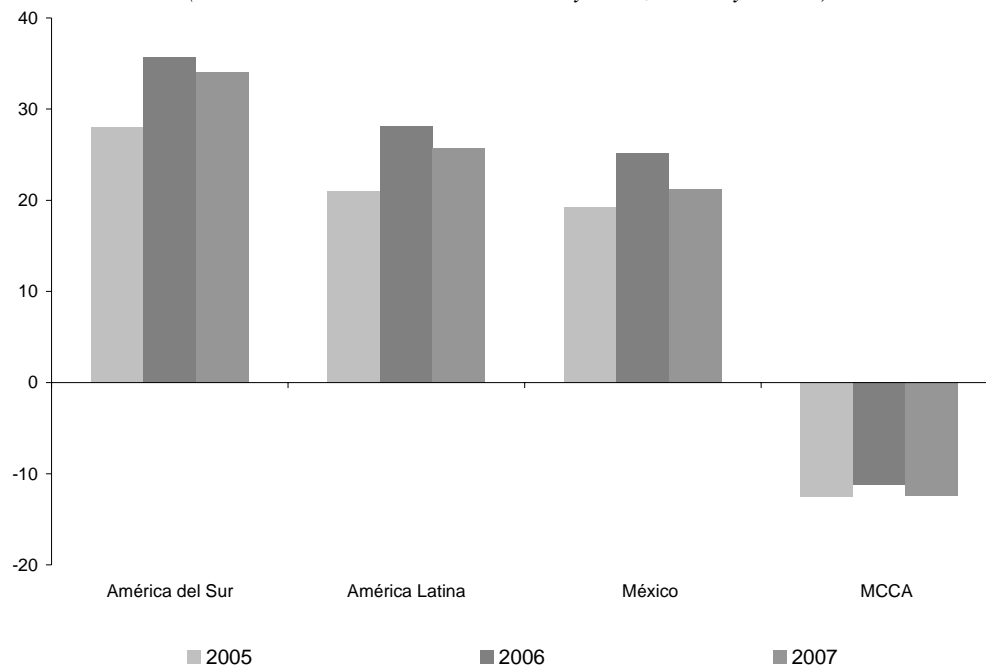
Gráfico I.2
CRECIMIENTO REAL DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES DE BIENES DE AMÉRICA LATINA EN EL CONTEXTO MUNDIAL 2000-2004, 2005 Y 2006
(Tasas de crecimiento anual)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países y Organización Mundial del Comercio (OMC), *World Trade 2005, Prospects for 2006*, abril de 2006; Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook, Globalization and Inflation*, abril de 2006; Banco Asiático de Desarrollo (ADB), *Asian Development Outlook, 2006*, marzo de 2006. Para las subregiones de América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “América Latina y el Caribe: proyecciones 2006-2007”, *serie Estudios estadísticos y prospectivos*, N° 42 (LC/L.2528-P), Santiago de Chile, abril de 2006.

Los altos precios de los productos básicos siguen contribuyendo al satisfactorio desempeño de la región. Los términos del intercambio, incluidos los productos del petróleo, han mostrado una notoria mejora en los últimos años, tanto en América del Sur como en México, aunque en menor grado en este último caso (véase el gráfico I.3). En cambio, los países centroamericanos sufren un deterioro importante de los términos del intercambio, debido principalmente al alza de precios de las importaciones de productos energéticos.

Gráfico I.3
TÉRMINOS DEL INTERCAMBIO DE BIENES
(Variación entre la década de 1990 y 2005, 2006^a y 2007^b)



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

^a Estimaciones preliminares.

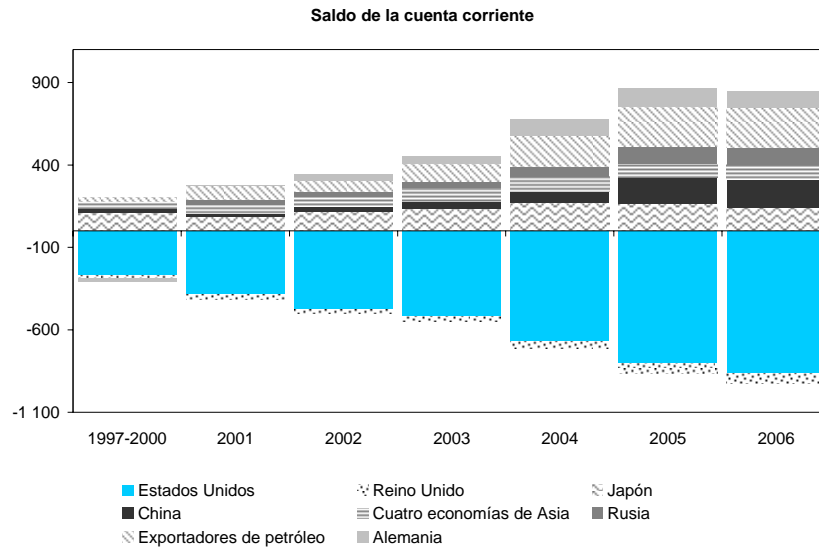
^b Proyecciones.

Las corrientes financieras orientadas a las economías emergentes se elevaron casi un 10% en 2005. Como parte de ese aumento, las corrientes de inversión extranjera directa (IED) se incrementaron por segundo año consecutivo en 2005, un 29% en comparación con 2004, es decir casi 900.000 millones de dólares. La IED en los países en desarrollo aumentó en la misma proporción que la inversión de esa índole en los países desarrollados. La orientada a América Latina y el Caribe se elevó en menor proporción (11%) y la región sigue perdiendo participación en las corrientes mundiales ante regiones más dinámicas como China y otros países asiáticos y África (CEPAL, 2006a).

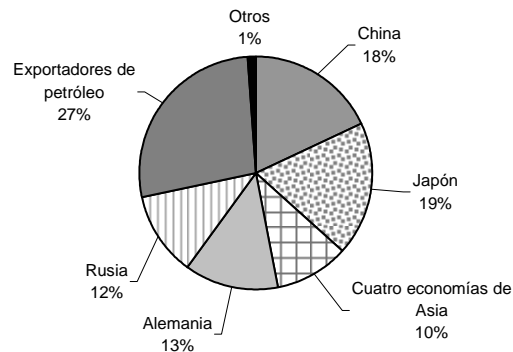
B. LOS DESEQUILIBRIOS EXTERNOS: TENDENCIAS Y PERSPECTIVAS

Los desequilibrios comerciales continuaron agravándose hasta comienzos de 2006. En efecto, durante 2005 la cuenta corriente de Estados Unidos siguió arrojando un déficit, que a fines de año ascendía a 792.000 millones, lo que representa casi un 7% del PIB y un incremento de 126 millones respecto de fines de 2004 (5,7% del PIB). Durante el primer trimestre de 2006, el déficit bajó al 6,4% del PIB y para fines de 2006 se prevé que llegue a 7% del PIB. Dos tercios del aumento del déficit en 2005 es atribuible a las mayores importaciones (40%) y al alza del precio del petróleo, mientras que el resto obedece a la acentuación del déficit comercial (25%) con China. El déficit de Estados Unidos se compensa por el superávit creciente de las economías asiáticas emergentes, los países exportadores de petróleo y también los de América Latina y el Caribe (véase el gráfico I.4).

Gráfico I.4
DESEQUILIBRIOS EN LA CUENTA CORRIENTE DE ALGUNAS ECONOMÍAS, 1997-2006
(En miles de millones de dólares y porcentajes)



¿Cómo se distribuye el superávit mundial en 2005?



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional.

1. Evolución de la economía estadounidense y tendencias del ahorro

En 2005 y 2006, el crecimiento de la economía estadounidense se desacelera poco a poco en comparación con 2004, sobre todo a fines de 2005 como consecuencia del huracán Katrina. La economía se recuperó vigorosamente en el primer trimestre de 2006, pero volvió a desacelerarse en el segundo. El resto del año continuaría la desaceleración del crecimiento, encabezada por la menor expansión del consumo privado resultante de los mayores precios de la gasolina y el aparente fin de la bonanza del mercado inmobiliario, lo que podría erosionar a corto plazo la confianza de los consumidores. Las exportaciones e importaciones también se elevan menos en términos de volumen, pero en valor las importaciones siguieron expandiéndose a tasas más altas que las exportaciones, en parte por los altos precios del petróleo importado, todo lo cual ha provocado un mayor deterioro del balance comercial.

El factor que plantea un mayor riesgo al crecimiento económico de Estados Unidos es el aumento de la inflación y sus expectativas, a raíz del alza del precio de la gasolina, la fuerte demanda de mano de obra y un dólar más depreciado, que incrementa el costo de las importaciones. Frente a esta situación, la Reserva Federal siguió elevando las tasas de interés hasta mediados de 2006.

América Latina y el Caribe ha aprovechado el alto crecimiento económico estadounidense, principal mercado de sus exportaciones. De hecho, Estados Unidos absorbe la mitad de las exportaciones latinoamericanas y fue la fuente de un 40% del incremento de las ventas externas de la región en 2005, aunque se observan diferencias importantes entre países: más de dos tercios corresponden a México y Centroamérica y la mitad a los países de la Comunidad Andina, mientras a los países del Mercosur solo corresponde un pequeño porcentaje (véase el cuadro I.2).

Cuadro I.2
DEPENDENCIA COMERCIAL DE ESTADOS UNIDOS, 2005
(Millones de dólares y porcentajes)

	Exportaciones a Estados Unidos	Porcentaje de exportaciones a Estados Unidos	Balace comercial con Estados Unidos	Balace comercial con todo el mundo
México	183 351	85,8	65 089	-7 559
Honduras	3 309	75,6	154	-106
Nicaragua	991	63,0	401	-619
El Salvador	2 051	60,6	272	-3 332
Guatemala	2 694	50,1	29	-3 431
Ecuador	4 950	46,5	4 107	420
Costa Rica	3 177	44,8	-119	-2 717
Panamá	973	14,8	-1 009	-2 000
República Dominicana	4 325	77,9	-26	-1 544
CARICOM	9 167	52,2	2 330	1 052
Cuba	0	0,0	-361	-2 970
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	32 587	58,8	25 987	29 674
Colombia	8 849	41,8	2 843	1 988
Perú	5 173	30,4	3 052	4 917
Uruguay	761	22,4	489	-474
Brasil	22 472	19,0	8 918	44 758
Chile	6 248	15,8	1 821	9 142
Bolivia	383	14,0	59	1 007
Argentina	4 321	10,8	1 357	11 320
Paraguay	54	3,2	-774	-1 564

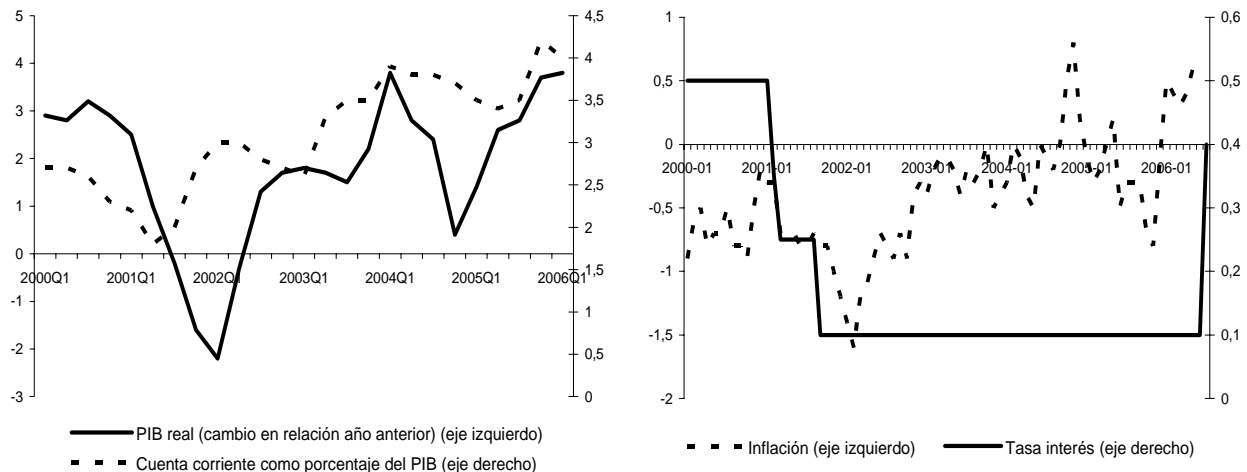
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países y del Departamento de Comercio de los Estados Unidos.

2. Recuperación de Japón

La economía de Japón muestra signos de recuperación. De hecho, en 2005 la expansión de la economía japonesa se elevó a un 2,6%, después de cuatro años (2001-2004) de poco dinamismo, debido a un consumo privado reducido y escasa inversión. En el primer trimestre de 2006 se observa que la expansión de la economía nipona sigue siendo sólida y, aunque su desempeño en el segundo trimestre fue un tanto decepcionante, en el segundo semestre se anticipa un mayor dinamismo. El mercado laboral presenta un descenso del desempleo y un alza de los salarios. La producción industrial y las exportaciones siguen aumentando y, gracias a las mayores utilidades, las empresas han podido absorber las alzas de precios de los productos energéticos.

Los primeros meses de 2006 marcaron el final de más de ocho años de deflación y de política expansiva del banco central. En 2005, los precios continuaron disminuyendo y se registró una baja del deflador del PIB del 1,7% en términos interanuales, la variación más pronunciada desde inicios de 2003. Sin embargo, a comienzos de 2006 los precios comenzaron a aumentar, parcialmente en respuesta a la marcada alza de los precios de los productos energéticos. Una vez concluido el período de deflación, el Banco Central de Japón puso fin a la política monetaria expansiva vigente durante los cinco años anteriores (véase el gráfico I.5). El banco elevó la tasa de interés de referencia en julio de 2006 y la tasa a largo plazo también está subiendo.² Por otra parte, se hace necesario un reordenamiento fiscal de gran magnitud, dada la enorme deuda pública (160% del PIB) y el déficit fiscal, que ascenderá a un 5,5% del PIB en 2007. El gobierno tendrá que reducir sus gastos y aumentar los impuestos y contribuciones, lo cual podría afectar al consumo privado y la rentabilidad de las empresas a mediano plazo.

Gráfico I.5
**JAPÓN: CRECIMIENTO DEL PIB, CUENTA CORRIENTE COMO PORCENTAJE DEL PIB,
 INFLACIÓN Y TASA DE INTERÉS, 2000-2006**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Oficina del Gabinete del Gobierno del Japón [en línea] <http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/qe054-2/kiyo-jcy0542.csv>.

Debido al notable dinamismo de la demanda interna, Japón elevará las importaciones y, aunque las exportaciones también siguen creciendo, el superávit comercial y en la cuenta corriente disminuyen, por lo que el país está contribuyendo a reducir los desequilibrios externos mundiales. Japón mantiene un voluminoso superávit con el resto de Asia, Europa y Estados Unidos, junto con presentar un agudo y creciente déficit con el Medio Oriente. La relación con América Latina y el Caribe fue superavitaria.

Para Japón, América Latina y el Caribe representan un mercado relativamente pequeño y de importancia decreciente como socio comercial; de hecho, en 2005 la región representó apenas un 4% y un 3% de las exportaciones y las importaciones, respectivamente. Desde el punto de vista de la región, salvo

² La tasa de interés del bono del gobierno japonés a 10 años, principal referencia del mercado, ascendió a cerca del 2,0% a mediados de 2006, lo que representa un alza en comparación con el 1,3% de dos meses antes y su nivel más alto desde septiembre de 2000.

los casos de Chile (12%), Bolivia (5%), Brasil (3%) y Perú (4%), en 2005 Japón absorbió menos del 2% de las exportaciones de los países, situación muy diferente de la de China, que representa un porcentaje mucho mayor. En cambio, el comercio entre México y Japón aumentó considerablemente en 2005, impulsado por el Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre los Estados Unidos Mexicanos y Japón, que entró en vigor en abril de 2005. En términos de la composición de las exportaciones a Japón, los productos más vendidos son los combustibles, que representan tres cuartas partes del aumento registrado en 2005 y los primeros dos meses de 2006, el mineral de hierro y los minerales no ferrosos.

Recuadro I.1

ACUERDO PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA ASOCIACIÓN ECONÓMICA ENTRE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL JAPÓN

Este acuerdo es el primero de gran alcance que ha firmado Japón. Consta de 18 capítulos que contienen normas y disciplinas sobre lo siguiente: i) acceso a mercados; ii) medidas sanitarias y fitosanitarias; iii) normas, reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de cumplimiento; iv) normas de origen; v) inversiones; vi) servicios (comercio transfronterizo y servicios financieros); vii) compras gubernamentales; viii) competencia; ix) salvaguardas, y x) entrada y estancia temporal de nacionales con fines de negocios. Además, al igual que un acuerdo de asociación, contiene disposiciones relativas a la mejora del ambiente de negocios (capítulo 13) y la cooperación bilateral (capítulo 14), orientadas a fortalecer el acercamiento económico entre ambas naciones. Según el acuerdo, Japón libera de inmediato (91%) y a mediano plazo (4%) los aranceles que aplica a México, correspondientes al 95% de las fracciones arancelarias. Por su parte, México libera de inmediato únicamente el 44% de las fracciones arancelarias a Japón.

En el período transcurrido entre abril y diciembre de 2005, el intercambio bilateral superó un 21,9% los registrados durante el mismo período del año anterior, mientras que en los 10 años anteriores el ritmo de crecimiento nunca había superado el 7,9%. Las importaciones de productos mexicanos por parte de Japón aumentaron un 19,2%, a 1.900 millones de dólares, mientras que las importaciones de productos japoneses por México se incrementaron un 22,3%, por lo que ascendieron a 10.400 millones. En 2005 las inversiones directas japonesas en México sumaron un total de 629 millones de dólares, cifra que triplica la de 2004.

El sector más favorecido por las exportaciones niponas a México ha sido el automotor, que se incrementó un 42,0%, a 996 millones de dólares en total. El sector de la economía mexicana más favorecido por el tratado de libre comercio con Japón fue la agricultura. Las exportaciones de jugo de naranja a Japón crecieron un 46,3%, a 2.500 millones de dólares, y las de plátanos un 7,3%, a 2.820 millones de dólares. Las exportaciones de carne de vacuno mexicana a Japón se triplicaron, lo que significa que ascendieron a 38 millones, a raíz del embargo impuesto por Japón a la carne de vacuno estadounidense, decisión que convirtió a México en una fuente de abastecimiento alternativa de las carnicerías niponas. Japón es el mayor importador de carne de vacuno del mundo, puesto que importa cerca de 50.000 millones al año.

Como consecuencia de la certeza jurídica que ofrece el acuerdo, las empresas japonesas están mostrando más interés en invertir en México y mayor confianza en su economía. En enero y febrero de 2006, varias empresas japonesas anunciaron 10 proyectos de inversión por un total de 924,5 millones de dólares, entre los que destacan tres en el sector automotor y de piezas para automóviles de México; Toyota y JATCO decidieron ampliar sus plantas en Baja California y Aguascalientes, respectivamente, mientras que Suzuki Motor invirtió en la instalación de centros de venta de sus vehículos.

Fuente: Organización de los Estados Americanos (OEA), “Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre los Estados Unidos Mexicanos y el Japón” [en línea]; Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE) http://www.sice.oas.org/Trade/JPN_MEXDraftEPA_s/JPN_MEXind_s.asp; Organización de Comercio Exterior de Japón (JETRO) “Report examines effects of Japan-Mexico EPA one year after its entry into force”, comunicado de prensa, abril de 2006; *El Economista*, “Se dispara intercambio comercial México-Japón” [en línea] <http://www.economista.com.mx/articulos/2006-04-07-10623> y *La Crónica*, “Explotan TLC México-Japón” [en línea] <http://www.cronica.com.mx/nota.php?idc=231361>.

Japón es más importante que otros países en términos de inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, puesto que aporta 6.400 de los 45.000 millones a los que ascendió la IED en 2005. Aparte de la IED en paraísos fiscales como las Islas Caimán, Japón invirtió en Brasil (principalmente en equipos de transporte, alimentos y algunos sectores de servicios) y México (equipos de transporte y textiles). La dinámica de la IED de Japón en México desde la firma de un TLC entre ambos países demuestra que la suscripción de tratados comerciales podría incentivar la inversión de ese país en la región. Actualmente Japón está negociando un acuerdo de libre comercio con Chile.

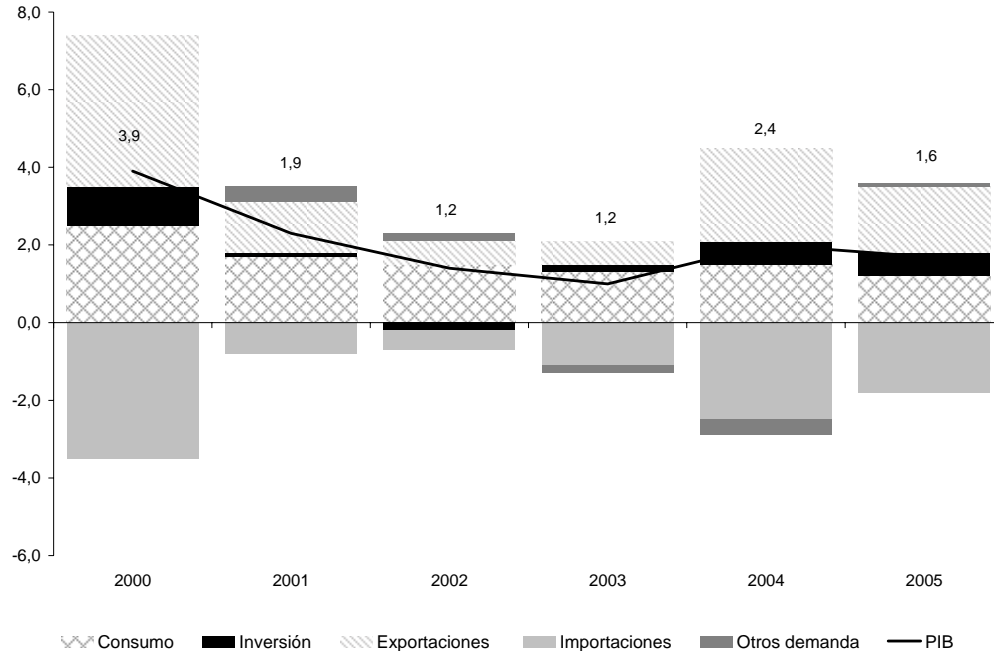
Dado el dinamismo de las economías asiáticas, impulsado por China pero con claras repercusiones para los países miembros de la ASEAN, América Latina y el Caribe tendrán que competir con otras economías asiáticas para atraer la IED de Japón. Dentro del marco del acuerdo preferencial con la ASEAN, China ha comenzado a otorgar a sus países miembros las rebajas arancelarias aplicables a muchos bienes desde julio de 2005, en tanto que la República de Corea suscribió con la misma agrupación un acuerdo marco en diciembre de 2005. En el caso de Japón, después de un intervalo de ocho meses sus autoridades reanudaron las negociaciones para la firma de un tratado de libre comercio con las economías más desarrolladas de la ASEAN, con la idea de que el alcance del tratado pueda extenderse en una etapa posterior a toda la asociación. Japón ya firmó un Acuerdo de Asociación Estratégica con Singapur, tiene un acuerdo pendiente de ratificación con Malasia y estudia otros con Tailandia y Filipinas, países con los que ha acordado ya los principios básicos.

3. ¿Un nuevo dinamismo europeo?

Después de un crecimiento económico deficiente en 2005, de apenas un 1,5%, en 2006 la economía de la Unión Europea (25 miembros) presenta un mejor desempeño. Aunque durante el último trimestre de 2005 la expansión económica se desaceleró, el primer y el segundo trimestres de 2006 muestran mejores resultados, que confirman la reactivación. El motor del crecimiento es la demanda interna, particularmente la inversión privada, impulsada por expectativas optimistas sobre las tendencias futuras del consumo, tasas de interés aún bajas y escasa capacidad productiva ociosa. El consumo privado también se fortalece gracias a la creación de más empleos, mientras las exportaciones aumentan aceleradamente en un contexto mundial favorable, y algo similar ocurre con las importaciones, dado el dinamismo de la demanda interna (véase el gráfico I.6).

La política monetaria y fiscal está sosteniendo la reactivación en 2006. El Banco Central Europeo subió la tasa de interés 25 puntos en diciembre de 2005, y marzo, junio y agosto de 2006, respectivamente, en reacción al aumento de la inflación causada por los elevados precios del petróleo y el mayor dinamismo previsto de la economía. El déficit presupuestario de la zona del euro se mantuvo en 2005 en un 2,3% del PIB y se estima que en 2006 es poco probable que se reduzca. En 2005 algunos países hicieron esfuerzos por respetar las normas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC); en otros, entre ellos Italia y Portugal, el déficit de las cuentas presupuestarias se deterioró. A pesar de que varios países anunciaron que reforzarían la consolidación fiscal —como Alemania, que anunció una reducción del déficit a un 3% en 2007 y Francia, que recortará el gasto público un 1% en 2006— se estima que probablemente serán insuficientes para cumplir con las exigencias del Pacto.

Gráfico I.6
**UNIÓN EUROPEA: CONTRIBUCIÓN AL CRECIMIENTO DEL PIB POR COMPONENTE
 Y TIPO DE GASTO, 2000-2005**
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT), *Economic Forecast Spring 2006*.

Un gran desafío para varios países de la Unión Europea es cómo aumentar su potencial de crecimiento y la creación de empleos a mediano plazo. En este sentido, lo más difícil es lograr un consenso público sobre reformas en varios ámbitos clave, entre otros el mercado de trabajo. Una ilustración reciente de lo ocurrido en este sentido es el intento del gobierno francés de introducir un contrato laboral más flexible para los jóvenes, conocido como “contrato de primer empleo”, mediante el cual se proponía mejorar la situación de uno de los grupos afectados por una altísima cesantía en el país. Después de varias semanas de protestas masivas en marzo y abril de 2006, el gobierno tuvo que retirar la propuesta. Otra área con gran potencial de crecimiento, pero con respecto a la cual es difícil llegar a un consenso, es el mercado europeo de servicios.

En 2005 el superávit comercial en la zona euro se redujo en relación con 2004: de 72.000 a 23.000 millones de euros, mientras que el déficit de la Unión Europea aumentó de -63.000 a -106.000 millones. Este deterioro se debe en gran parte al encarecimiento del petróleo importado y sus derivados. El superávit de Europa en relación con Estados Unidos aumentó, mientras el déficit con China y Rusia se acentuó y se estabilizó el déficit con Japón.

Entre 2004 y 2005 la Unión Europea logró estabilizar su superávit comercial con México, Centroamérica y el Caribe (casi 9.000 millones de euros) y su déficit con América del Sur. Dentro de América del Sur, el balance con República Bolivariana de Venezuela y Ecuador sufrió un deterioro, mientras mejoraba levemente el balance con los demás países de esa subregión. En el comercio

extrarregional, América Latina mantuvo su posición como mercado, dado que representa alrededor del 5,7% de las exportaciones y el 6,0% de las importaciones. Por otra parte, entre 2000 y 2005 la participación de la Unión Europea en las exportaciones latinoamericanas aumentó un punto, al 12%. En 2005, la Unión Europea aparece como el principal destinatario de las exportaciones de Brasil (29%) y Chile (25%), pero representa una proporción muy baja de las ventas externas de México, los países centroamericanos (con la excepción de Panamá) y República Bolivariana de Venezuela. Después de un estancamiento de las negociaciones entre la Unión Europea y los bloques regionales, este proceso recibió un nuevo impulso durante la cuarta Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe celebrada en Viena, en mayo de 2006 (véase el recuadro I.2).

Recuadro I.2
**AVANCES EN LAS NEGOCIACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y
 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE**

La cuarta Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, celebrada en mayo de 2006 en Viena, permitió varios avances en las negociaciones comerciales entre las dos regiones y sus modalidades de cooperación. Los positivos efectos de los acuerdos vigentes entre la Unión Europea y México y Chile ponen de manifiesto la importancia de seguir avanzando en la consolidación de una estrategia de liberalización del comercio e intensificar la cooperación entre la Unión Europea y los bloques regionales:

- Mercosur: en la Cumbre se otorgó gran importancia al objetivo de suscribir un acuerdo de asociación entre la Unión Europea y el Mercosur, en el que se tomen en consideración las relaciones políticas, económicas, comerciales y de cooperación. Se instruyó a los negociadores a intensificar los esfuerzos para avanzar en las negociaciones, aunque se reconoce lo difícil de la tarea y el vínculo entre esta negociación y los resultados de la Ronda Doha.
- Comunidad Andina: la Cumbre decidió también iniciar en 2006 un proceso conducente a la negociación de un acuerdo de asociación entre la Unión Europea y la Comunidad Andina. Se acordó celebrar todas las reuniones necesarias antes del 20 de julio de 2006 para clarificar y definir las bases de la negociación.
- Centroamérica: la Cumbre decidió entablar negociaciones sobre un acuerdo de asociación, teniendo en cuenta el ejercicio conjunto de evaluación llevado a cabo por ambas regiones. Centroamérica se compromete a ratificar el Tratado centroamericano sobre inversiones y comercio de servicios y a desarrollar un mecanismo regional para garantizar la aplicación de la legislación económica regional. En estas negociaciones también participará Panamá, tras su incorporación formal al proceso de integración económica de Centroamérica.
- Caribe: la Unión Europea y los países que integran el Foro del Caribe (CARIFORUM) del Grupo de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico están negociando acuerdos de asociación económica bilaterales, de conformidad con el Acuerdo de Cotonou, suscrito entre la Unión Europea y los Estados de África, el Caribe y el Pacífico. Este acuerdo marco incluye disposiciones sobre comercio, asistencia y cooperación política y en él se consagran relaciones privilegiadas entre los países del grupo y la Unión Europea, entre otras cosas en materias relativas al acceso a los mercados y cooperación técnica.

Fuente: Unión Europea, sitio oficial [en línea] <http://europa.eu.int>; [bilaterals.org](http://www.bilaterals.org), sitio oficial [en línea] <http://www.bilaterals.org>; *Puentes quincenal*, vol. 3, N° 9, 8 de mayo de 2006; Consejo de la Unión Europea, “Declaración de Viena”, cuarta Cumbre Unión Europea- América Latina y el Caribe, Viena, 12 de mayo de 2006.

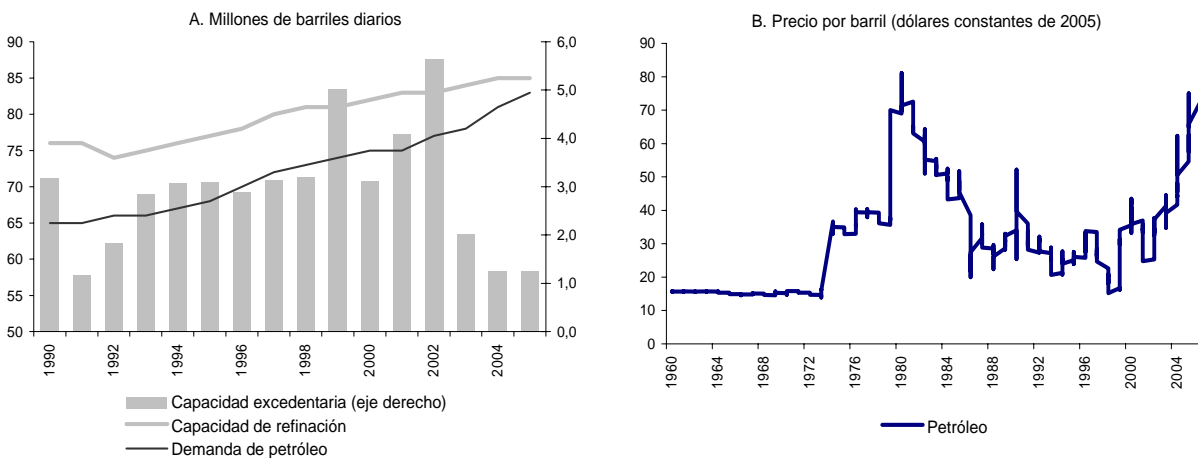
4. Petróleo

Los precios cada vez más elevados del petróleo han acentuado en los últimos años los desequilibrios comerciales en el mundo y, en particular, han ampliado el déficit de la cuenta corriente de Estados Unidos. En 2005, dos tercios del aumento del déficit estadounidense se puede atribuir a este fenómeno. Los países productores de petróleo registraron un incremento del excedente comercial, contribuyendo así al incremento del ahorro y la liquidez.

Los precios del petróleo y sus derivados siguen mostrando una tendencia ascendente y volátil. En 2005, los precios registraron un notable aumento provocado por el huracán Katrina, que afectó al sur de los Estados Unidos en el mes de septiembre, pero gracias a la liberalización de sus reservas estratégicas y a la elevación de la oferta de los países de la OPEP, los precios retomaron el nivel anterior. Desde comienzos de 2006, se observó una nueva alza del precio, impulsada sobre todo por la mayor incertidumbre geopolítica en el Medio Oriente y también en Iraq y Nigeria (véase el gráfico I.7).

El consumo de petróleo se expandió menos en 2005 que en el año anterior, lo que es atribuible en parte a la desaceleración del crecimiento económico. En 2005, el consumo aumentó un 1%, porcentaje que se compara con un 4% en 2004. Estados Unidos y China fueron las regiones donde la desaceleración fue más marcada.

Gráfico I.7
PETRÓLEO: DEMANDA, CAPACIDAD EXCEDENTARIA Y PRECIO,^a 1960-2006 Y 1990-2005



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP); British Petroleum (BP) y la Oficina de Estadísticas Laborales del Departamento del Trabajo de los Estados Unidos.

^a El precio del petróleo fue deflactado por el índice de precios del productor de Estados Unidos y expresado en precios constantes de 2005 (enero a diciembre de 2005).

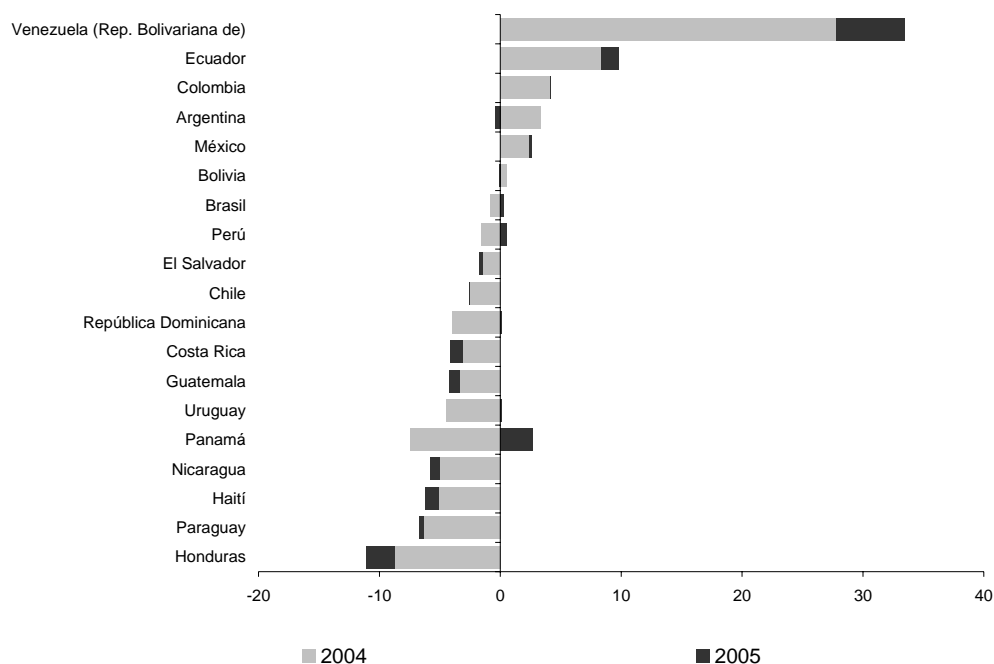
La extracción de petróleo aumentó levemente a escala mundial en 2005, en concordancia con la decisión de los países miembros de la OPEP de elevar la oferta, mientras que la oferta de los países que no son miembros de esta organización se estancó. Dentro del grupo de países que no son miembros de la OPEP, la producción en Estados Unidos y Rusia disminuyó; en cambio, en los países africanos tuvo un repunte. En 2005 aumentó la reserva de petróleo de los países desarrollados, a pesar de los precios elevados. Esta tendencia es opuesta a la observada en el pasado y refleja las precauciones que los gobiernos y consumidores están tomando con miras al futuro.

Según las proyecciones del Organismo Internacional de Energía, en 2006 la demanda se incrementaría por lo menos 1,2 millones de barriles por día y, tomando en cuenta los conflictos geopolíticos, se prevé un alza del precio. Aunque la inversión destinada a expandir la capacidad aumentó bastante en 2004 y 2005 en términos nominales, es probable que en términos reales sea insuficiente para

cubrir el rápido crecimiento de la demanda. Por lo tanto, durante varios años más la capacidad excedentaria seguirá siendo baja. Por lo tanto, lo más probable es que los altos precios persistan por un tiempo largo, como indican los mercados de futuros.

En el período comprendido entre 2004 y 2005, el alza del precio del petróleo se reflejó de dos maneras en América Latina: en la acentuación del superávit de los países exportadores y en la ampliación del déficit en el caso de los importadores netos de petróleo. Así es como el superávit petrolero de República Bolivariana de Venezuela pasó de menos del 30% a casi un 40% del PIB. El superávit de Ecuador y Colombia aumentó en menor grado y en la mayoría de los demás países se acentuó el déficit vinculado al petróleo (véase el gráfico I.8).

Gráfico I.8
**BALANCE COMERCIAL DE PETRÓLEO Y DERIVADOS COMO PORCENTAJE DEL PIB,
2004 Y 2005**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales obtenidas de la Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) de las Naciones Unidas y de información de los países.

5. Tasas de interés

Las tasas de interés actuales facilitan el financiamiento del déficit externo de Estados Unidos. El diferencial de las tasas de interés a corto plazo entre los grandes bloques económicos se acentuó durante el primer semestre de 2006; específicamente, el hecho de que Estados Unidos presentara tasas más altas le facilitó el financiamiento del déficit en cuenta corriente. Estos crecientes diferenciales obedecen a distintas etapas del ciclo de normalización de la política monetaria en Estados Unidos, por una parte, y Japón y la zona euro, por otra. En Estados Unidos, la Comisión federal de mercado abierto de la Reserva Federal fue elevando paulatinamente la tasa federal de un 1% en junio de 2004 al 5,25% en junio de 2006,

con el propósito de aminorar la creciente presión inflacionaria y el acelerado ritmo de crecimiento. Este último objetivo se consiguió, como lo demuestra la desaceleración en el segundo trimestre. En la zona euro, los bancos centrales están abandonando gradualmente su posición expansiva, lo que se ha reflejado en el aumento de 25 puntos base en diciembre de 2005 y alzas similares en marzo y junio de 2006. Finalmente, en Japón el banco central puso fin a la política de flexibilidad monetaria a mediados de julio de 2006, con un alza del tipo interbancario de 0% a 0,25%.

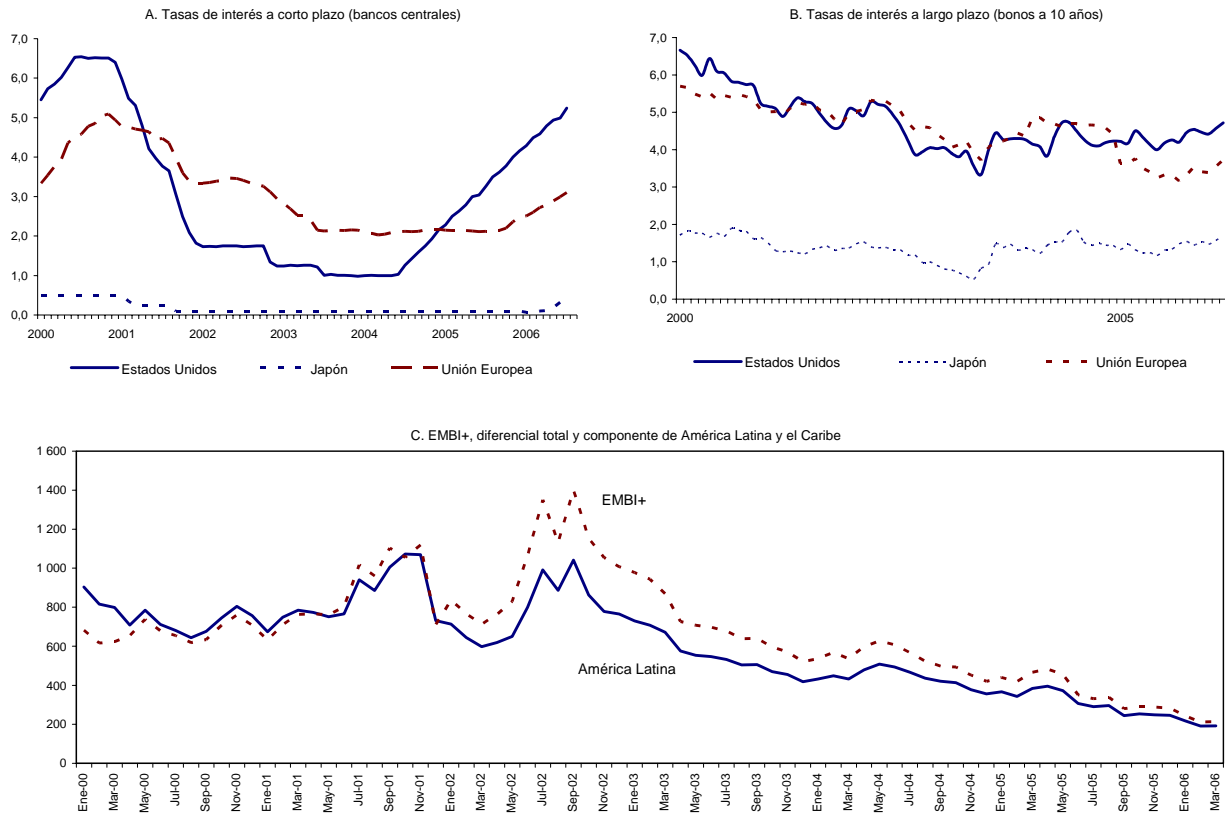
Actualmente las curvas de rendimiento están horizontales o ligeramente invertidas³ en Estados Unidos y en menor medida en Europa. En ambos, las tasas a largo plazo están subiendo poco, a diferencia de las tasas a corto plazo. Por consiguiente, tanto en Estados Unidos como en Europa las curvas de rendimiento, que representan el perfil de las tasas de interés de bonos a diferentes plazos, son casi horizontales o invertidas. En Japón, como reacción ante el giro de la política monetaria y la recuperación económica, la tasa a largo plazo subió a casi un 2% en abril de 2006, a partir de un 1,5% en el mes de febrero, por lo que llegó al nivel más alto desde mediados de 2000.

Los diferenciales de intereses en las economías emergentes también muestran una trayectoria que se mantiene a niveles históricamente muy bajos, lo que refleja el hecho de que los fundamentos de estos países son más sólidos, ya que tienen una deuda pública más baja y mayores reservas de divisas. Sin embargo, con los aumentos de tasas de interés en los países desarrollados está llegando a su fin el período de abundante liquidez y se produce una reorientación de los flujos de capital hacia mercados menos riesgosos (*flight to quality*), lo que afecta negativamente a los mercados emergentes, como queda en evidencia en el leve aumento del diferencial del índice de bonos de mercados emergentes (EMBI+) en 2006.

La Reserva Federal de Estados Unidos ha venido aumentando las tasas de interés con varios propósitos. El principal de ellos es controlar las expectativas inflacionarias, que aumentaron recientemente debido a la aceleración de la inflación subyacente durante el primer semestre de 2006. La meta deseable es que la inflación se mantenga en torno del 2%. En segundo lugar, se hacen necesarias tasas más altas para mantener el interés de los extranjeros en financiar el déficit en un contexto de mayor incertidumbre cambiaria. La disposición de las economías emergentes y los países productores de petróleo a seguir financiando el déficit externo estadounidense depende en gran medida de los diferenciales de interés entre países y de sus expectativas con respecto al tipo de cambio. Dado un rendimiento real muy bajo, que asciende como máximo al 2%, y la sostenida depreciación del dólar prevista para el futuro inmediato, la rentabilidad de sus inversiones en Estados Unidos bajará aún más y probablemente sea negativa.

³ Este perfil no es la forma normal de una pendiente ascendente, debido a que cuando el plazo aumenta los inversionistas exigen una mayor tasa de interés para cubrirse contra el riesgo de inflación y otras incertidumbres económicas. Las variaciones en la forma de la curva son muy importantes, porque pueden indicar cambios en el ritmo de crecimiento, en la política del banco central y cambios institucionales y de otra índole.

Gráfico I.9
TASAS DE INTERÉS EN LOS MERCADOS MÁS IMPORTANTES Y NIVELES DE RIESGO EN LOS MERCADOS FINANCIEROS Y AMÉRICA LATINA, 2000-2006
(En porcentajes y centésimos de puntos porcentuales)

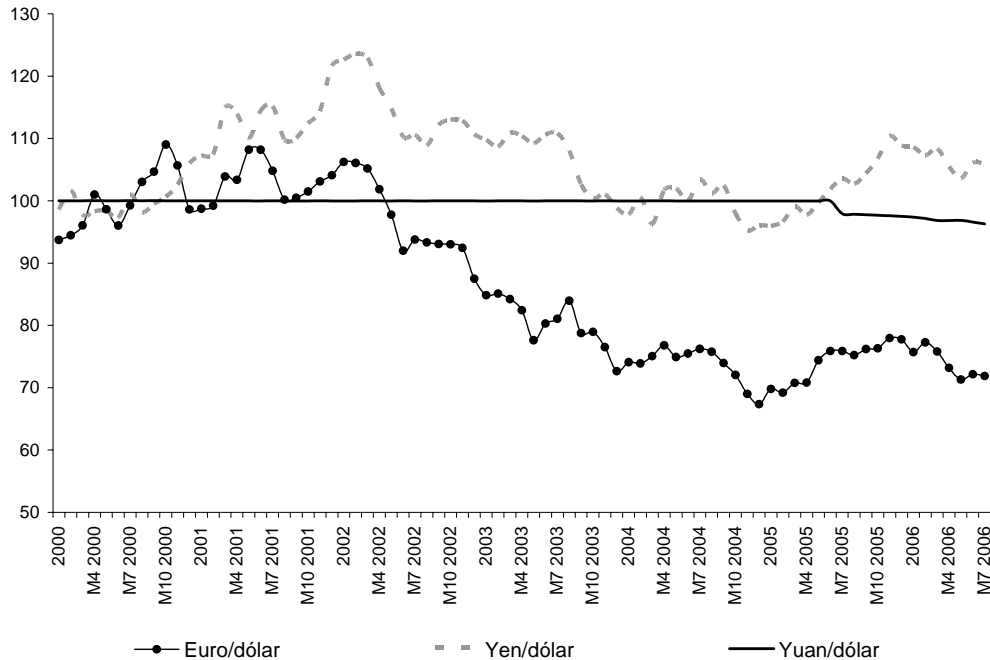


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de la Reserva Federal de los Estados Unidos, el Banco del Japón, el Banco Central Europeo y J.P. Morgan, “Emerging Markets Index Bond Monitor”.

6. Tipos de cambio

Otra variable importante en relación con la dinámica de los desequilibrios externos internacionales son los tipos de cambio y las expectativas sobre su evolución. Los desequilibrios podrían reducirse, entre otros motivos debido a la depreciación del dólar. La tendencia observada en 2005 fue opuesta a esta línea, puesto que el dólar se apreció debido a la acentuación de la diferencia de tasas de interés entre los grandes bloques. En el primer semestre de 2006, el dólar nuevamente volvió a depreciarse con respecto al euro y al yen (véase el gráfico I.10).

Gráfico I.10
TIPO DE CAMBIO NOMINAL, 1999-2006
 (Enero de 2001=100)



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

La evolución de las monedas asiáticas en 2005 contribuyó escasamente a facilitar el proceso de ajuste de los desequilibrios externos. A pesar de la flexibilización del tipo de cambio del renminbi en julio de 2005, la moneda china sigue fluctuando muy cerca del dólar. El renminbi se apreció un 2,5% en 2005, después de que en julio las autoridades chinas revaluaron un 2,1% la moneda con respecto al dólar y sustituyeron la fijación al dólar (*peg*) por un régimen de paridad móvil controlada, con reajustes diarios máximos del 0,3% en relación con el dólar y de un 1,5% (3% a partir de septiembre) en relación con una canasta de monedas. En la práctica, las autoridades solo permiten que la moneda se aprecie levemente; el ritmo de apreciación probablemente se acelerará a raíz de la creación de un mercado cambiario más sofisticado, conforme a la autorización otorgada a más organismos financieros (incluso extranjeros) a participar en el mercado interbancario de divisas y la introducción de operaciones de compra y venta del renminbi en el mercado extrabursátil a través de 13 operadores financieros (FMI, 2006; Scotiabank, 2006). Sin embargo, el renminbi se depreció considerablemente en relación con el euro durante el primer semestre de 2006, lo que hizo aumentar la competitividad de China frente a la Unión Europea en términos de precios.

En el contexto de la casi definitiva normalización de la política monetaria en Estados Unidos y del inicio de la normalización en Japón, es muy probable que el yen se aprecie en relación con el dólar en 2006 y 2007.

C. PERSPECTIVAS Y RIESGOS⁴

Para América Latina y el Caribe, la demanda internacional seguirá siendo un factor de dinamismo, a lo que contribuiría el aumento del 6% que registrarán en 2006 los términos del intercambio y que beneficiará fundamentalmente a los países exportadores de petróleo y de minerales metálicos. Los más favorecidos serían Chile, Bolivia, Perú y República Bolivariana de Venezuela, que presentarían un incremento de los términos del intercambio de un 25%, 22%, 18% y 14%, respectivamente. Por consiguiente, las exportaciones e importaciones en dólares corrientes aumentarían un 20% y un 17% en 2006, respectivamente (véase el cuadro I.3). Poco más de la mitad de este aumento obedecería al alza de los precios en el caso de las exportaciones; en cambio, en el de las importaciones, solo una quinta parte del aumento sería atribuible a los precios y el resto a la cantidad. Según las proyecciones, la región seguirá registrando la mejora de su balanza de bienes en dólares corrientes iniciada en 2001. Costa Rica, México y República Dominicana son los únicos países que desde 2001 presentan un balance de bienes negativo.

Cuadro I.3
AMÉRICA LATINA: COMERCIO EXTERIOR DE BIENES Y SERVICIOS, 2006-2007
(Tasas de variación porcentual anual)

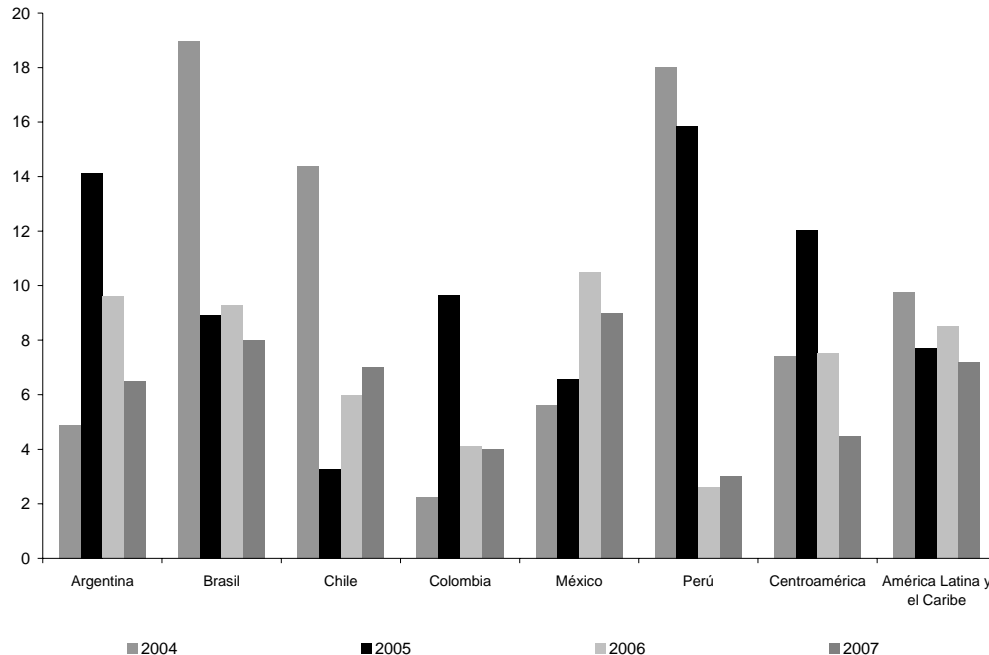
	Millones de dólares corrientes			Moneda nacional constante			
	2006			2006		2007	
	Exportaciones	Importaciones	Balance	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
Argentina	13,9	23,0	-5,5	9,6	19,2	6,5	11,5
Bolivia	28,0	20,0	84,9	7,7	8,0	7,0	7,4
Brasil	17,0	22,0	8,8	9,3	13,0	8,0	9,0
Chile	43,1	23,1	102,8	6,0	14,0	7,0	11,5
Colombia	18,8	17,4	36,9	4,1	12,6	4,0	10,0
Costa Rica	17,0	12,0	4,6	6,3	7,3	8,8	9,6
Ecuador	21,7	18,0	80,3	5,5	10,2	4,0	8,0
Guatemala	13,0	9,0	-5,4	5,3	6,4	4,0	5,2
Honduras	10,0	11,3	-13,5	5,4	2,3	5,0	2,0
México	15,8	14,1	32,4	10,5	13,0	9,0	12,0
Nicaragua	11,3	12,4	-13,6	8,4	7,6	8,0	7,0
Perú	31,8	19,0	61,9	2,6	9,7	3,0	8,0
República Dominicana	5,0	10,0	-18,8	4,0	4,8	3,1	5,8
Uruguay	13,1	17,7	-268,6	12,0	10,0	1,1	3,5
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	30,4	20,5	37,9	3,5	17,0	3,0	10,0
Total	19,8	16,7	38,4	8,5	13,7	7,2	10,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Centro de Proyecciones Económicas, 2006.

Las proyecciones indican que en 2006-2007 el volumen de exportaciones de América Latina crecería a un ritmo similar al de 2005, es decir de un 7% a un 8%, aunque habrá grandes diferencias entre países (véase el gráfico I.11).

⁴ Las proyecciones sobre comercio internacional presentadas en esta sección se basan en CEPAL, 2006b.

Gráfico I.11
AMÉRICA LATINA: AUMENTO DEL VOLUMEN DE LAS EXPORTACIONES, 2004-2007
(En miles de millones de dólares corrientes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Centro de Proyecciones Económicas, 2006.

El mayor riesgo es el de pérdida de control de la inflación, debido a los persistentes altos precios del petróleo y algunos otros productos básicos, sobre todo metales, tanto en Estados Unidos como en otros países desarrollados. La información sobre inflación de mediados de 2006 muestra que no solo está aumentando la inflación total, sino también la subyacente, lo que preocupa mucho a los bancos centrales. En consecuencia, las autoridades monetarias estadounidenses y europeas, entre otras, están elevando las tasas líderes. El alza de las tasas de interés en los países desarrollados ha dado origen a una mayor aversión al riesgo y una reorientación de los flujos de capital hacia mercados menos riesgosos, lo que afecta negativamente a los mercados emergentes. Como resultado, las bolsas de las economías emergentes y los precios de los productos básicos se vieron afectados por una gran volatilidad a mediados de 2006.

A esto se suma la incertidumbre ante la evolución de los desequilibrios externos en el mundo. Concretamente, no se sabe si el descenso del déficit externo de Estados Unidos en el primer trimestre de 2006, unido a menores excedentes externos en otros países, se va a ir consolidando en el futuro. La reducción del déficit responde a dos tendencias: en primer lugar, un cambio geográfico en la dinámica del crecimiento mundial, con una desaceleración en Estados Unidos y una aceleración en Japón y la Unión Europea. El menor crecimiento de Estados Unidos es fruto del aumento sostenido de las tasas de interés de la Reserva Federal hasta julio de 2006, que además favorece el ahorro interno y, por lo tanto, también reduce el déficit externo. Por otra parte, el dólar se deprecia en relación con el euro y el yen, lo que disminuye los desequilibrios comerciales entre estas economías.

Sin embargo, hay otras dos tendencias que dificultan la reducción de los desequilibrios externos. En primer término, los precios del petróleo siguen siendo altos y podrían subir más aún dada la incertidumbre geopolítica en Medio Oriente y la escasa oferta relativa. En segundo lugar, la vinculación parcial de la moneda china al dólar, junto con una depreciación efectiva respecto del euro, permitió que las exportaciones chinas mantuvieran parte de su dinamismo y condujo a un nuevo superávit del balance comercial sin precedentes de ese país en julio de 2006.

El desplazamiento del motor de crecimiento y el alza de las tasas de interés repercuten menos en América Latina y el Caribe que en la década pasada. Aunque el volumen de las exportaciones de la región indudablemente se vería afectado por la contracción del crecimiento y la demanda de Estados Unidos, es probable que los actuales altos precios de los productos básicos no bajen mayormente, debido a la demanda sostenida y creciente de China. El aumento de las tasas de interés también tendría un efecto más limitado que antes, dado que la mayoría de los países de la región son menos vulnerables, entre otras cosas por disponer de mayores reservas de divisas y presentar una mejor relación entre pagos por concepto de deuda e intereses e ingresos permanentes por exportaciones, lo que responde al incremento de estos últimos. Sin embargo, para algunos países latinoamericanos (Argentina, Ecuador y Uruguay), un aumento de los diferenciales podría poner en peligro la sostenibilidad de la deuda pública, que sigue siendo superior al 50% del PIB, y en parte denominada en dólares o indizada en esa moneda (CEPAL, 2006b).

Otro factor de riesgo en el ámbito del comercio es la gripe aviar, cuyas consecuencias humanas y económicas podrían ser graves. Esta enfermedad, que empezó en el Asia sudoriental, ya se ha extendido a varios continentes y amenaza con llegar al continente americano, donde todavía no se ha detectado el virus de alta patogenicidad H5N1. Se estima que el temor de la población podría conducir a una disminución mundial del consumo de aves. En Europa, la reducción del consumo oscila entre un 70% en Italia y un 20% en Francia, y el comercio se ha reducido un 8%. En el continente americano, el impacto puede ser significativo, en vista de que en él se encuentran los dos mayores exportadores mundiales de aves: Brasil y Estados Unidos. Para 2006 se prevé una nueva contracción del consumo, la producción y el comercio de productos avícolas en países afectados por la gripe aviar. En este contexto, la adopción de medidas de prevención adquiere carácter de urgencia.

BIBLIOGRAFÍA

- ADB (Banco Asiático de Desarrollo) (2006), *Asian Development Outlook*, Manila.
- Banco Mundial (2006), *Global Economic Prospects*, Washington, D.C.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006a), *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe 2005* (LC/G.2309-P/E), Santiago de Chile, abril.
- _____ (2006b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2005-2006* (LC/G.2314-P/E), Santiago de Chile, julio. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.2.
- _____ (2006c), “Proyecciones del sector externo para América Latina y el Caribe: 2006-2007”, *Nota prospectiva*, N° 4, Santiago de Chile, Centro de Proyecciones Económicas, inédito.
- CFI (International Finance Cooperation) (2006a), *Regional Overview: Latin America*, Washington, D.C.
- Copenhagen Economics (2005), *Economic Assessment of the Barriers to the Internal Market for Services. Final Report*, Copenhague, enero.
- Departamento del Tesoro (2006), “Major foreign holders of treasury securities” [en línea] <http://www.ustreas.gov/tic/mfh.txt>.
- DIRECON (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales) (2005) “Report of the Joint Study Group on Japan-Chile Economic Partnership Agreement/Free trade agreement” [en línea] noviembre <http://www.direcon.cl/pdf/Report%20Chile-Japan%20JSG.doc>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2006), *World Economic Outlook*, Washington, D.C., abril.
- _____ (2006b), *Update of Capital Flows to Emerging Market Economies*, Washington, D.C.
- Lane, P.R. y G.M. Milesi-Ferretti (2006), “Examining global imbalances”, *Finance and Development*, vol. 43, N° 1.
- Mussa, Michael (2006), “Global economic prospects 2006/2007: continued solid Growth in 2006, Rising Risks for Inflation, Financial Markets, and Growth for 2007”, documento presentado en el noveno Encuentro semianual sobre las perspectivas económicas mundiales, Washington, D.C, 11 de abril.
- Naciones Unidas (2006), *Situación y perspectivas de la economía mundial a mediados de 2006*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2006), “El comercio mundial en 2005 y perspectiva para 2006”, comunicado de prensa, N° 437, Ginebra, 11 de abril.
- RBS (The Royal Bank of Scotland Group) (2006), *Eurozone Economic Quarterly Update*, 27 de enero.
- Singh, Anoop (2005), *El contexto mundial y las perspectivas regionales para América Latina y el Caribe*, Washington, D.C, Fondo Monetario Internacional (FMI), octubre.
- Summers, Lawrence (2006), *Reflections on Global Account Imbalances and Emerging Markets Reserve Accumulation*, Mumbai, Reserve Bank of India, 24 de marzo.
- The Wall Street Journal Americas* (2006), “Alza de tasas en Japón modifica los flujos globales del dinero”, 17 de abril.
- Vogt, Line (2005) “The EU's single market: at your service?”, *OECD Economics Department Working Paper*, N° 449, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), octubre.

Capítulo II

CHINA E INDIA Y SUS RELACIONES COMERCIALES CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: OPORTUNIDADES Y DESAFÍOS

INTRODUCCIÓN

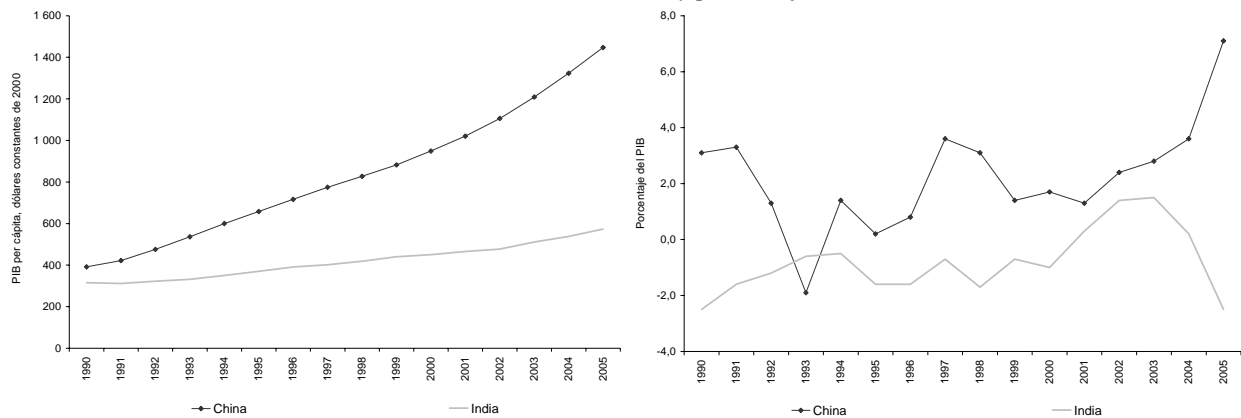
La dinámica de China e India reviste gran importancia para la economía mundial y en particular para América Latina y el Caribe. Como se indica en el primer capítulo del presente informe, desde 2001 estos dos países sumados contribuyen anualmente con más del 30% del crecimiento del producto mundial, medido en términos de la paridad del poder adquisitivo, lo que constituye un aporte innegable al mantenimiento de la tasa global. En 2005, la economía china (2,2 billones de dólares) pasó a ocupar el cuarto lugar en orden de importancia en el mundo (el segundo en términos de paridad del poder adquisitivo), después de Estados Unidos, Japón y Alemania, superando a Gran Bretaña y Francia. India es el segundo país más poblado del planeta después de China, con 1.080 millones de habitantes, y en las últimas décadas ha surgido como una potencia mundial, ubicándose como la octava economía del globo (868.000 millones de dólares).

Ambos países han ingresado rápidamente al grupo de las mayores economías del mundo, contribuyen en gran medida al crecimiento económico y al comercio mundial con sus altas tasas de crecimiento, apuntalan los frágiles equilibrios mundiales y mantienen una demanda cuantiosa y creciente de los productos básicos de la región, sobre todo China, que compite a su vez con América Latina y el Caribe en terceros mercados. Dado el alto crecimiento previsto para ambos países asiáticos, cabe esperar que sigan siendo el polo más importante de crecimiento mundial en los próximos años, ya que ofrecen a los países de la región un mercado de gran potencial para sus productos de exportación, hecho que hasta ahora se ha explotado poco, salvo en algunos sectores de productos primarios.

A. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y DESEMPEÑO ECONÓMICO Y COMERCIAL

La economía china creció un 10,2% en 2005, gracias al dinamismo de la inversión interna y las exportaciones, cifra que ratifica el promedio cercano a los dos dígitos que el país ha obtenido en los últimos 28 años. Por su parte, India exhibió un crecimiento no menos significativo del 8,4% en el año fiscal que terminó el 31 de marzo de 2006, con una expansión del consumo interno de nivel similar (8%) (véase el gráfico II.1). Desde la aplicación del nuevo programa económico en 1991, cuyos pilares han sido la promoción de la liberalización económica y la corrección de los desequilibrios macroeconómicos, el país ha podido mantener una tasa de crecimiento anual entre el 4% y el 8% entre 1999 y 2004. A partir de 1990 y hasta el 2005 la economía también estuvo marcada por un gran cambio estructural: los servicios aumentaron del 34% al 54% su participación en el PIB, mientras que la participación del sector agrícola se redujo de un 47% a un 20%. El sector industrial mantuvo su cuota entre el 20% y el 25%.

Gráfico II.1
PIB POR HABITANTE Y SALDO DE LA CUENTA CORRIENTE
 (En dólares constantes de 2000 y porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.

En 2005, el sector manufacturero indio creció un 9,0%. Los rubros más dinámicos fueron los textiles y los metales básicos y sus aleaciones, así como los equipos de transporte. De este modo, las ventajas comparativas industriales de India se asemejan bastante a las de algunas economías latinoamericanas. Por su parte, el sector agrícola creció solo un 2,3% en 2005, debido a la baja productividad que sufre dicho sector. Se proyecta que mantendrá ese ritmo de crecimiento en los próximos años, en tanto el sector de servicios seguirá como motor de desarrollo económico, creciendo un 10% por año.

El protagonismo de China se destaca no solo en el comercio mundial sino también en el ámbito financiero. El país cumple un papel cada vez más importante en el mantenimiento de los equilibrios económicos mundiales pues, con su oferta abundante y barata, contribuye a sustentar una demanda elevada, pero con baja inflación, en los Estados Unidos; proporciona un ahorro barato para el país del norte, ayudando a mantener bajo control la tasa de interés y acumula reservas, al comprar papeles del Tesoro, ayudando así a financiar el déficit en la cuenta corriente de los Estados Unidos. En este sentido, las reservas de China han alcanzado en febrero de 2006 los 853.000 millones de dólares, cifra que supera por primera vez las reservas de Japón, que en el mismo mes ascendieron a 850.000 millones.¹

El peso de China en el comercio mundial también supera con creces al de la India. En 2005 continuó el auge de exportaciones de mercancías chinas que se ha acentuado desde el inicio de la presente década. Las exportaciones crecieron un 28% y alcanzaron los 762.000 millones de dólares, casi 1,5 veces las exportaciones de América Latina y el Caribe, cifra que representó el 7,3% de las exportaciones mundiales de bienes. Las importaciones aumentaron a un ritmo del 18% y llegaron a los 660.000 millones de dólares, cifra que correspondió al 6,1% de las importaciones mundiales. En 2005 China pasó a ser la

¹ En diciembre de 2005 los bonos del Tesoro en poder de las autoridades chinas equivalían a 257.000 millones de dólares, pero Japón era el principal comprador, que tenía en su poder bonos por 680.000 millones dólares. India tiene un papel mucho más reducido. El Banco de Reserva de India tiene reservas por 137.000 millones de dólares y solo 12.600 millones de dólares en los bonos del Tesoro estadounidense (Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, 2006).

tercera potencia importadora y exportadora de mercancías del comercio mundial (OMC, 2006a), con lo cual se amplió aún más su superávit comercial. El papel de India en el comercio mundial es mucho menor: en 2005 sus exportaciones e importaciones de mercancías totalizaron solo 89.800 millones de dólares y 131.600 millones de dólares, respectivamente.

India tiene una apertura comercial más reducida que China (véase el cuadro II.1). Mientras China presenta una estructura arancelaria mucho menor y lineal, la de India contiene todavía bolsones de protección, sobre todo en el sector agrícola. La reducción de los aranceles y otras barreras no arancelarias, que se está aplicando en el marco del tratado comercial de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) con China y en virtud del acuerdo comercial entre China e India, que entrará en vigor a partir de 2007 y que comprende no solo productos industriales sino también productos agrícolas, puede tener importantes implicancias para el futuro del comercio latinoamericano con esa región asiática, en particular en términos de desviación de comercio.

Cuadro II.1
CHINA E INDIA: POLÍTICAS COMERCIALES DIFERENTES

China			India		
Cobertura de consolidación arancelaria del 100% prevista para 2010			Cobertura de consolidación arancelaria del 73,8% en 2005		
<i>(Promedio simple de aranceles ad valorem)</i>			<i>(Promedio simple de aranceles ad valorem)</i>		
	Aplicado 2004	Final (2010) consolidado		Aplicado 2004	Final (2005) consolidado
Todos los bienes	10,4	10,0	Todos los bienes	29,1	49,8
Bienes agrícolas	16,2	15,8	Bienes agrícolas	37,4	114,5
Bienes no agrícolas	9,5	9,1	Bienes no agrícolas	27,9	34,3
Líneas no ad valorem (porcentaje del total de líneas arancelarias)	0,5	0,0	Líneas no ad valorem (porcentaje del total de líneas arancelarias)	0,0	7,2

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC), "Trade profiles" <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFHome.aspx?Language=E>, 2006.

China aún exporta más servicios que India, pero esta última no tardará en alcanzarla, dadas las mayores tasas de crecimiento de sus exportaciones. Dentro del comercio mundial de servicios en 2005, China es el octavo exportador (81.200 millones de dólares) y el séptimo importador (85.300 millones de dólares). A su vez, India alcanzó en 2005 el décimo lugar en exportaciones (67.600 millones de dólares) e importaciones (67.400 millones de dólares). Sin embargo, las exportaciones de servicios de India crecieron a un ritmo que duplica con creces el de las de China entre 2003 y 2005 (OMC, 2006a).

India ha seguido desarrollándose y todavía tiene un gran potencial dentro del sector de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) y las actividades relacionadas con la externalización de procesos empresariales (*business process outsourcing*). Estos dos rubros están sumamente orientados a las exportaciones y siguen desempeñándose con buenos resultados, gracias a la creciente demanda de mano de obra barata pero calificada con cierto manejo del inglés, el aprovechamiento de la diferencia horaria con el hemisferio norte, así como la instalación de una red de fibra óptica bajo el océano. Durante 2004-2005, India representó el 65% del mercado global de servicios comerciales de TIC y el 46% del mercado de externalización de procesos empresariales. Los servicios en el ámbito de las TIC aún constituyen una pequeña parte del conjunto del sector de los servicios. Durante

los años noventa, el sector de software del país se expandió de manera sostenida, al crecer a una tasa cercana al 50% por año, y durante la presente década está creciendo al 25% al año. Se proyecta que el sector de las TIC alcanzaría el 7% del PIB (actualmente 4%) y el 35% del total de las exportaciones en 2008. Así, las exportaciones de servicios en el ámbito de las TIC y la externalización de procesos empresariales podrían generar 60.000 millones de dólares en 2010. Un gran desafío para la expansión del sector de las TIC es la actual subinversión en capital tecnológico (Ministerio de Hacienda, 2006) y capital humano, ambos déficit relativos a la magnitud de la dinámica expansión del sector de las TIC.

Durante el primer semestre de 2006 el crecimiento de China alcanzó un 10,9% respecto del mismo período del año anterior. Según los pronósticos iniciales, se proyectaba una tasa de crecimiento del 9,5% al 9,9% para 2006 y del 8,8% al 9,0% para 2007 (FMI, 2006; ADB, 2006). A pesar del objetivo de las autoridades de reorientar la demanda hacia el consumo privado en lugar de las inversiones, probablemente estas seguirán siendo el motor de crecimiento para 2006 y 2007. La formación fija de capital podría aumentar su participación en el PIB y alcanzar un nivel cercano al 50% en los próximos años (ADB, 2006). De hecho, no se asegura una moderación del crecimiento. Actualmente hay indicios de una ampliación de la base monetaria, la cual podría otorgarse al sector industrial como créditos adicionales.²

Se espera una moderación del crecimiento de las exportaciones, que registrarían entre un 15% y un 20%, debido a las medidas voluntarias de restricción aplicadas a algunos sectores, la reducción de subsidios indirectos y los costos laborales crecientes.³ Se prevé que las importaciones aumenten a una tasa similar, porque la demanda de los productos energéticos, las materias primas, los productos agrícolas y los insumos intermedios industriales seguiría creciendo rápidamente. Un creciente superávit comercial podría compensar el déficit en los servicios. El Banco Asiático de Desarrollo (ADB, 2006) estima que el superávit en cuenta corriente podría oscilar entre el 5% y el 7% del PIB para 2006-2007, acumulando presiones adicionales sobre el yuan.

Cabe señalar que 2006 es el primer año del undécimo Plan Quinquenal para el Desarrollo Nacional Económico y Social (2006-2010).⁴ En este plan se abordan las debilidades estructurales del país, que son producto de la rápida industrialización y modernización, tales como la capacidad ociosa en algunos sectores, la ampliación de la desigualdad del ingreso, en particular entre las áreas urbanas y rurales, y entre el litoral y el interior del país, así como los agudos problemas ambientales.⁵ El objetivo

² La oferta de M2 en circulación en mayo de 2006, en comparación con la correspondiente al mismo mes del año anterior, aumentó un 19,5%, cifra muy superior a la meta establecida por el Banco Popular de China, y el ritmo de otorgamiento de créditos bancarios casi se duplicó durante el mismo período (*The Economist Intelligence Unit*, abril, 2006; *Financial Times*, 2006). En parte gracias a esa expansión monetaria, la producción industrial creció un 17% en los primeros cinco meses de 2006. Por primera vez desde 2004, China aumentó un 0,27% la tasa de referencia en abril y posteriormente en agosto, con el fin de desacelerar la economía, desalentando el desmesurado crecimiento de los préstamos bancarios.

³ Estas cifras, sin embargo, no coinciden con el elevado ritmo de incremento de las exportaciones en el primer semestre, lapso en que crecieron un 25% en comparación con el mismo período de 2005.

⁴ Destaca el objetivo de alcanzar un volumen de comercio exterior de 2,3 billones de dólares en 2010. Este valor es casi dos veces el logrado en 2005, en que alcanzó los 1.400 millones de dólares, cifra que representa un incremento del 23,2% respecto del año anterior.

⁵ Los altos niveles de inversiones se han reflejado en capacidades industriales ociosas, lo que a la vez ha significado un aumento de existencias y la baja de los precios en sectores tales como aluminio, automóviles, cemento y acero (ADB, 2006). Otro problema sería la creciente deuda de las corporaciones municipales que financian proyectos de infraestructura urbana, especialmente la construcción de carreteras, por la compra de tierra o préstamos a los gobiernos municipales, partida que no se contabiliza en los presupuestos de estos

principal del Plan es promover un enfoque de crecimiento más balanceado, equitativo y sostenible, con estrategias dirigidas especialmente a la corrección de estos problemas.⁶ Este Plan podría cambiar la composición de la demanda agregada y frenar el crecimiento económico a niveles más sostenibles en el largo plazo.

Para la India las perspectivas de corto plazo son promisorias, dado que registra un crecimiento económico sólido (entre un 7% y un 8% para 2006-2007)⁷ (FMI, 2006; ADB, 2006) y una inflación moderada. De hecho, según cifras preliminares, la economía del país creció un 8,05% durante el primer trimestre del año fiscal (abril-junio), en comparación con el 6,9% del mismo período de 2005-2006. La inflación se situó debajo del 5%, a pesar del alza de precios del petróleo. Sin embargo, los altos niveles de endeudamiento público, un creciente déficit en cuenta corriente y la necesidad de abordar las reformas necesarias son los principales desafíos para el mediano plazo. Urge que el gobierno continúe consolidando su posición fiscal, asegurando mientras tanto las mejoras de infraestructura necesarias (especialmente el suministro de electricidad y el sistema vial) para apoyar el desarrollo industrial, la capacitación de recursos humanos en sectores relacionados con los servicios y las inversiones públicas para avanzar en el área de la productividad rural. El creciente déficit comercial podría llevar al país a acelerar el proceso de depreciación de la moneda (rupia), lo que estimularía un mayor incremento de las exportaciones.

B. CRECIENTES RELACIONES COMERCIALES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE CON CHINA E INDIA

Entre 1990 y 2005, los intercambios comerciales entre los países de la región y China e India han crecido de manera considerable, al registrar aumentos sobre todo en el último quinquenio. Llama la atención la semejanza de los patrones de intercambio entre ambos países y las subregiones de América Latina. Mientras América del Sur presenta superávit comerciales con ambos países, México y Centroamérica mantienen crecientes déficit. De los dos países, se destaca la importancia de China como socio comercial de América Latina y el Caribe. Las exportaciones de la región a China superaron los 19.000 millones de dólares en 2005, cifra que representa cerca del 3,5% de las exportaciones totales de dicha región, mientras que las exportaciones dirigidas a India solo ascendieron a los 3.000 millones de dólares, cifra que equivale a una participación muy reducida del 0,5% en los totales regionales. Los principales países de la región que exportan hacia China son Brasil, Chile, Argentina, Perú y México (por orden de importancia en 2005) y, en el caso de India, se repiten casi los mismos países, salvo Perú. La participación de India como importador es más reducida (véase el cuadro II.2).

gobiernos. Durante 2005 China construyó cerca de 128.000 kilómetros de carreteras, de los cuales solo 6.400 fueron financiados por el gobierno central (*Wall Street Journal*, 2006).

⁶ Recientemente, el Presidente Hu Jintao indicó la necesidad de cambiar la estructura del crecimiento chino, mejorando la capacidad nacional de innovación, actualizando el nivel general de la industria, incentivando el desarrollo de la manufactura avanzada y de los servicios, pero tomando siempre en cuenta las prácticas de ahorro energético y de respeto del medio ambiente, así como la necesidad de intensificar la capacitación de los trabajadores. En el undécimo Plan Quinquenal se indica que en los próximos cinco años se priorizará la mejora de la infraestructura rural por sobre las zonas urbanas, se buscará alcanzar los nueve años de escolaridad para los alumnos del campo, logro que ya se alcanzó en las ciudades, y se destinarán más recursos a la investigación y al desarrollo científico.

⁷ El año fiscal en India va de abril a marzo.

Cuadro II.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES HACIA CHINA E INDIA, 2005
(En millones de dólares y porcentajes del total)

Flujos comerciales Países	Exportaciones totales según destino			Porcentaje del total de América Latina y el Caribe		Porcentaje del total de cada país	
	India	China	Mundo	India	China	India	China
América Latina y el Caribe	3 048	19 442	555 445	100,0	100,0	0,5	3,5
Comunidad Andina	115	3 009	106 981	3,8	15,5	0,1	2,8
Bolivia	1	19	2 734	0,0	0,1	0,0	0,7
Colombia	5	237	21 187	0,2	1,2	0,0	1,1
Ecuador	26	82	10 649	0,8	0,4	0,2	0,8
Perú	79	1826	17 001	2,6	9,4	0,5	10,7
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	4	845	55 410	0,1	4,3	0,0	1,5
Mercosur	1 875	10 317	163 414	61,5	53,1	1,1	6,3
Argentina	729	3 302	40 013	23,9	17,0	1,8	8,3
Brasil	1 137	6 834	118 308	37,3	35,2	1,0	5,8
Paraguay	5	61	1 688	0,2	0,3	0,3	3,6
Uruguay	4	120	3 405	0,1	0,6	0,1	3,5
Chile	493	4 390	39 536	16,2	22,6	1,2	11,1
Mercado Común Centroamericano	17	349	21 806	0,6	1,8	0,1	1,6
Costa Rica	8	245	7 090	0,3	1,3	0,1	3,5
El Salvador	2	2	3 383	0,1	0,0	0,0	0,1
Guatemala	3	80	5 381	0,1	0,4	0,1	1,5
Honduras	5	15	4 377	0,2	0,1	0,1	0,3
Nicaragua	0	7	1 574	0,0	0,0	0,0	0,4
México	522	1 091	213 711	17,1	5,6	0,2	0,5
Otros países de América Latina y el Caribe	26	287	9 998	0,9	1,5	0,3	2,9
Panamá	22	23	2 013	0,7	0,1	1,1	1,1
Cuba	2	247	2 430	0,1	1,3	0,1	10,2
Rep. Dominicana	3	17	5 554	0,1	0,1	0,0	0,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países y datos del Fondo Monetario Internacional, *Direction of Trade Statistics*, 2006.

En cuanto a las importaciones de América Latina desde India, equivalen apenas a una décima parte de lo que representan las originadas en China. Sin embargo, en el último tiempo las compras de productos indios han venido incrementándose.

1. Relaciones comerciales con China: América del Sur en comparación con Centroamérica y México

Los intereses comerciales de China en América Latina son muy distintos según se trate de América del Sur, por una parte, y Centroamérica y México, por otra. En los intereses de China en América del Sur intervienen varios factores. Primero, para su rápido crecimiento, China necesita asegurar el abastecimiento de materias primas, alimentos y productos energéticos. Segundo, busca un escenario de mercado favorable para sus exportaciones y limitar las acusaciones de medidas de defensa comercial

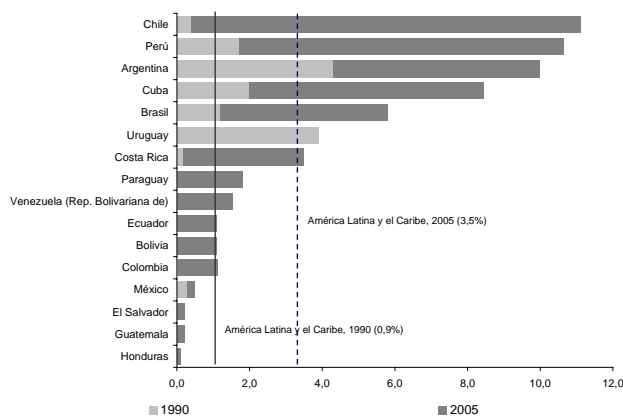
como las de antidumping, que considera “abusivas”, razón por la cual se ha esforzado por conseguir el estatus de economía de mercado con 27 países, entre los cuales se encuentran siete de América Latina y el Caribe (CEPAL, 2005).

Para varios países de la región, China ya es uno de los principales mercados para sus exportaciones (véase el gráfico II.2-A). El comercio de los países de América del Sur ha sido muy favorable y la subregión acumula un superávit creciente por cuatro años consecutivos hasta 2005 (véase el gráfico II.2-B). Sin embargo, el superávit acumulado se concentra en los productos primarios y las manufacturas basadas en recursos naturales, y ha aumentado el déficit en manufacturas que incorporan tecnologías.

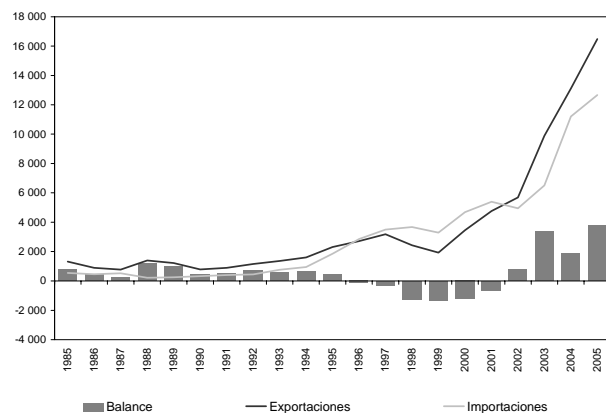
Gráfico II.2

LA IMPORTANCIA DE CHINA COMO DESTINO DE EXPORTACIONES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (A) Y EL CRECIENTE SUPERÁVIT COMERCIAL PARA AMÉRICA DEL SUR (B)

A) Participación de China en las exportaciones totales



B) Balance comercial con América del Sur



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

Dada la dotación de recursos naturales, la región se ha transformado en un importante proveedor de productos primarios a China, ya que suministra, por ejemplo, más del 60% de las importaciones chinas de soja (principalmente de Brasil y Argentina), un 80% de harina de pescado (de Perú y Chile), cerca del 69% de los despojos de aves troceados (Argentina y Brasil) y un 45% de vinos y uvas (Chile) (véase el cuadro II.3).

Cuadro II.3
LOS 15 PRINCIPALES PRODUCTOS QUE CHINA IMPORTA DE AMÉRICA DEL SUR, 2004
(En millones de dólares y porcentajes del total, CUCI Rev.2)

Principales productos	Argentina	Brasil	Chile	Perú	Resto de América del Sur	América del Sur (A)	Mundo (B)	Porcentaje del total C= (A)/(B)
Soja (2222+4232)	2 555	2 619	0	0	0	5 174	8 528	60,7
Hierro (2815+2816+6712+6725+6746)	25	3 252	168	256	208	3 909	19 677	19,9
Cobre (2871+2882+6821+6822)	12	40	2 793	540	73	3 456	13 532	25,5
Madera y pulpa (2482+2483+2517+6416)	36	527	371	4	6	943	4 584	20,6
Petróleo crudo (3330)	183	423	0	0	139	745	33 912	2,2
Harina de pescado (0814)	17	0	103	502	2	623	770	80,9
Cueros y lanas (6114+6512+6129+2681)	145	301	2	1	88	537	4 152	12,9
Ferroaleaciones (6713+6716+6727+6749)	6	203	0	0	233	442	9 613	4,6
Plomo (2874)	0	0	0	122	0	122	437	27,9
Aluminio (2873+6845)	0	67	0	0	37	105	2 069	5,1
Otras partes y accesorios para vehículos (7849)	3	101	0	0	0	104	7 305	1,4
Aves y despojos de aves troceados (0114)	37	53	0	0	0	90	154	58,7
Algodón (2631+2632+2633+2634)	0	31	0	0	49	80	3 242	2,5
Tabaco (1211-1212)	0	74	0	0	0	74	232	31,6
Uvas y vinos (0575+1121)	1	0	61	0	0	61	135	45,4
Total muestra	3 019	7 690	3 497	1.424	834	16 465	108 342	15,2
Otros productos	236	978	170	99	148	1 630	442 973	0,4
Total Importaciones	3 255	8 669	3 667	1 523	982	18 095	551 315	3,3

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

La composición de los productos que México y Centroamérica exporta al mercado estadounidense se asemeja bastante a la de los productos que China vende a dicho mercado (véase el gráfico II.3-A). Esa subregión exporta más manufacturas de intensidad tecnológica media y alta (por ejemplo, los artículos eléctricos y electrónicos, incluidos equipos de computación, y los productos de la industria automotriz), tanto en términos absolutos como relativos, mientras que China se especializa más en los productos de bajo nivel tecnológico (por ejemplo, los textiles y las prendas de vestir). Pese a que cada grupo exporta al mercado estadounidense productos de alta tecnología equivalentes a 40.000 millones de dólares, la mayor competencia entre ambos todavía está en las manufacturas de intensidad tecnológica baja y media. Desde esta perspectiva, la tendencia proteccionista de los Estados Unidos afecta a ambas regiones de manera interrelacionada, tal como ha ocurrido con la negociación del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-RD) en 2005 (CEPAL, 2005).

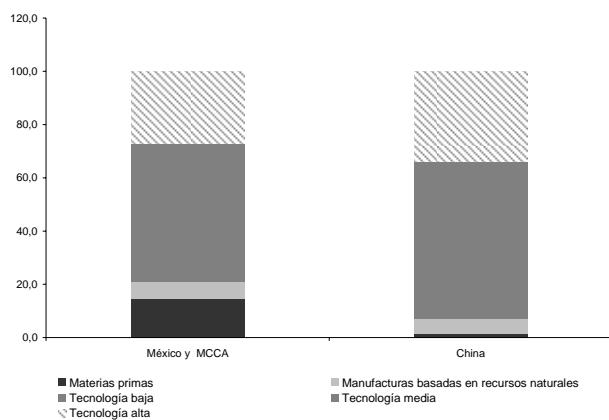
México ha sido desplazado por China como socio principal de los Estados Unidos (véase el gráfico II.3-B). Este desplazamiento se observa muy claramente en los textiles y confecciones, donde tanto México como Centroamérica han perdido una cuota importante del mercado (véase el gráfico II.3-C). Lo mismo ocurre, con creces, en el sector eléctrico y electrónico, especialmente los equipos de computación (Dussel Peters, 2005). Por otra parte, el intercambio entre ambos grupos es muy asimétrico; la participación de China en las exportaciones totales de México no alcanza siquiera al 1%, mientras que el país asiático representa el segundo origen de las importaciones mexicanas. En consecuencia, México y

Centroamérica acumulan un déficit comercial creciente con China (véase el gráfico II.3-D). Tal asimetría se refleja además en el hecho de que los 15 principales productos que dominan las importaciones de China desde México y Centroamérica son manufacturas, sobre todo del sector electrónico, con la excepción del cobre y el mineral de hierro. La cuota de cada producto en el mercado chino es todavía muy reducida (véase el cuadro II.4).

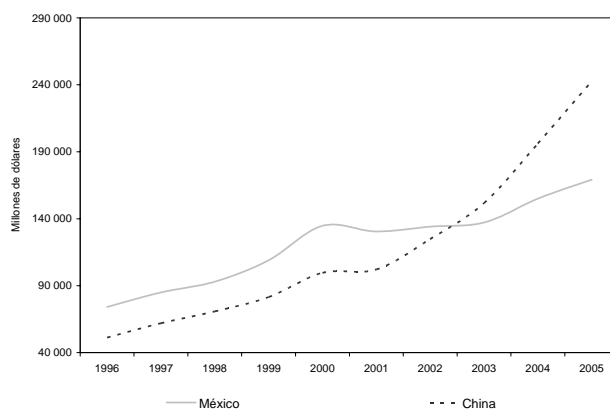
En vista de esta tendencia, la subregión debería fortalecer los vínculos comerciales buscando mayor complementariedad productiva con China, en lugar de solo competir en los mercados principales (Estados Unidos y la Unión Europea), estableciendo las alianzas comerciales y tecnológicas necesarias. De esta forma se podrían evitar las presiones proteccionistas que podrían surgir en estos países industrializados.

Gráfico II.3
LA RELACIÓN DE MÉXICO Y CENTROAMÉRICA CON CHINA Y SUS REPERCUSIONES EN EL MERCADO ESTADOUNIDENSE

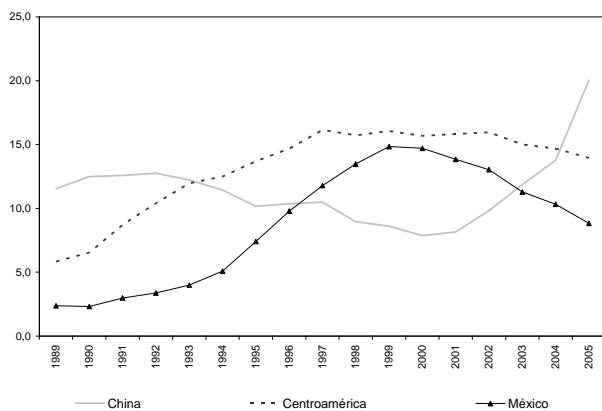
A) Estructura exportaciones a Estados Unidos



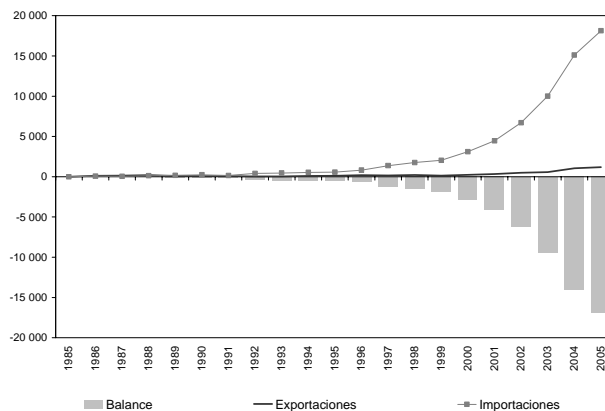
B) Importaciones de Estados Unidos desde China y México



C) Porcentaje de importaciones de confecciones de Estados Unidos



D) México y Centroamérica: comercio con China



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

Cuadro II.4
**LOS 15 PRINCIPALES PRODUCTOS IMPORTADOS POR CHINA DESDE MÉXICO Y
 CENTROAMÉRICA, 2004**

(En millones de dólares y porcentaje, CUCI Rev.2)

Principales productos	México	Costa Rica	Otros Centroamérica	México y Centroamérica (A.1)	Mundo (B)	Porcentaje en el total C=(A.1)/(B)	América del Sur (A.2)	Porcentaje en el total C=(A.2)/(B)
Partes y accesorios electrónicos (7599)	322	0	0	323	13 887	2,3	0	0,0
Microcircuitos electrónicos (7764)	263	592	0	856	61 047	1,4	2	0,0
Minerales y concentrados de cobre (2871)	133	0	0	133	2 236	5,9	1 217	54,4
Lingotes de hierro (6725)	125	0	0	125	1 443	8,7	186	12,9
Desperdicios y desechos de metales (2882)	116	1	20	138	3 577	3,8	144	4,0
Otras maquinarias eléctricas y equipos (7788)	110	1	1	111	7 503	1,5	14	0,2
Diodos, transistores y fotocélulas (7763)	74	8	0	82	7 416	1,1	0	0,0
Aparatos eléctricos para empalme, etc. (7721)	65	2	0	67	8,673	0,8	8	0,1
Compuestos heterocíclicos con oxígeno (5156)	58	0	0	58	1 247	4,6	8	0,7
Ácidos policarboxílicos (5138)	55	0	0	55	5 106	1,1	4	0,1
Partes y piezas de motores de combustión interna (7139)	53	0	0	53	1 671	3,2	33	2,0
Estopas de filamentos sintéticos (2666)	51	0	0	51	383	13,2	2	0,5
Partes y accesorios para vehículos (7849)	48	0	0	48	7 305	0,7	104	1,4
Aglomerados de mineral de hierro (2816)	41	0	0	41	1 824	2,2	741	40,6
Partes y piezas de grabadores de sonido (7649)	39	2	0	41	17 868	0,2	5	0,0
Total muestra	1 553	606	21	2 180	141 187	1,5	2 470	1,7
Otros productos	587	35	55	704	410 128	0,2	15 625	3,8
Total importaciones	2 140	641	76	2 900	551 315	0,5	18 095	3,3

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

2. El comercio de América Latina y el Caribe con India

El mercado de América Latina y el Caribe aún no es muy significativo para India, aunque su importancia es cada vez mayor. En 2005 la región representó solo un 3,0% (2.168 millones de dólares) y un 1,8% (1.882 millones de dólares) de las exportaciones e importaciones, de India, respectivamente, lo que arrojó un superávit a favor del país asiático. No obstante, estas cifras indican que sus exportaciones a la región se han triplicado y sus importaciones se han duplicado en los últimos dos años.

Como ocurre con China, el comercio de India con América del Sur es diferente del que mantiene con Centroamérica y México. Existen tratados comerciales entre India y los países del Mercosur y Chile, que exportaron a India aceites vegetales (37% de las exportaciones a ese país), minerales y sus concentrados (21%) y azúcar y miel (12%) en 2004. Asimismo, estos países importan de India productos refinados del petróleo (36% de las importaciones de ese país), medicamentos y productos farmacéuticos (8%), otros productos químicos orgánicos (6,7%) y textiles (5,7%).⁸ En cambio, el comercio de India con México y Centroamérica es muy reducido. Esta subregión exporta principalmente petróleo, productos farmacéuticos y equipos de telecomunicaciones e importa automóviles y piezas para automóviles, así como textiles y confecciones, rubros que parecen ofrecer una ventaja comparativa a la región.

⁸ Sobre la base de cifras oficiales de la Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

3. China como eje del dinamismo comercial intraasiático

A partir del marcado crecimiento de su economía, China se ha transformado en eje del dinamismo comercial asiático. La importancia de Asia como proveedora de China es bien conocida: en 2005, Japón, la provincia china de Taiwán, la República de Corea y los países de la ASEAN suministraron la mitad de las importaciones de China. Con estos países —sobre todo República de Corea y Japón— el intercambio global es deficitario, debido a que son la principal fuente de bienes de capital e insumos intermedios para su producción manufacturera, que luego se exporta al resto de los socios comerciales, en particular Estados Unidos y la Unión Europea, con los que mantiene invariablemente los mayores superávits comerciales en manufacturas con tecnología baja y alta y, en menor medida, en productos de tecnología media (CEPAL, 2005). De este modo, el déficit comercial con Asia, que en 2005 superó los 70.000 millones de dólares, se ha visto compensado por los importantes y crecientes superávits comerciales con Estados Unidos (114.000 millones de dólares) y con la Unión Europea (70.000 millones de dólares).⁹

4. El comercio entre China y Estados Unidos: un dinamismo “exuberante”

Como se ha señalado, China e India se han transformado en importantes socios comerciales de los Estados Unidos, al punto de que las importaciones desde dichos países han crecido vertiginosamente. En 1996, China representaba el 16% de las importaciones estadounidenses desde Asia, y en 2005 alcanzó a un 41%, con una tasa de crecimiento exponencial del 19%, cinco veces más dinámica que el promedio asiático sin China (apenas un 3,7%). Durante el mismo período India aumentó su participación en el total importado por los Estados Unidos del 2% a poco más del 3,2%. En cambio, Japón, Singapur, provincia china de Taiwán y Filipinas perdieron participación en el mismo mercado. Esta suma de tendencias determinó la agudización del déficit comercial estadounidense con China, a partir de 2000, multiplicándose por un factor de 4, que representa la mitad del desequilibrio comercial de los Estados Unidos con la zona (véanse el cuadro II.5 y el gráfico II.4). En el período enero-mayo de 2006, las compras estadounidenses crecieron un 17%, con lo que cabría esperar que el déficit norteamericano se mantenga elevado.

Cuadro II.5
ESTADOS UNIDOS: BALANCE COMERCIAL CON ASIA, 1996-2005
(En millones de dólares corrientes)

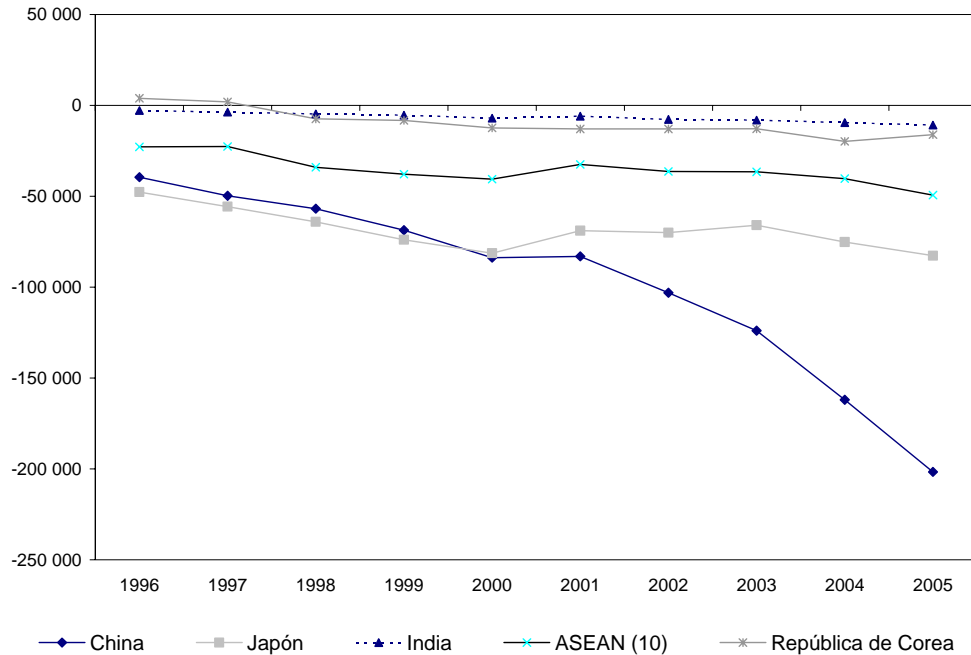
	1996-1999 ^a	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Total Asia	-164 991	-245 374	-221 430	-247 287	-263 760	-319 690	-373 388
China	-53 708	-83 810	-83 046	-103 115	-123 961	-161 978	-201 626
Japón	-60 346	-81 322	-68 963	-70 055	-65 965	-75 194	-82 682
India	-4 153	-7 024	-5 973	-7 720	-8 067	-9 467	-10 849
ASEAN (10)	-29 325	-40 609	-32 527	-36 392	-36 597	-40 315	-49 347
República de Corea	-2 471	-12 398	-12 988	-12 979	-12 865	-19 829	-16 109
Resto	-14 989	-20 211	-17 933	-17 025	-16 306	-12 906	-12 775

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del banco de datos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos (http://dataweb.usitc.gov/scripts/user_set.asp).

^a Promedios anuales.

⁹ Cabe recordar que, según los datos de Estados Unidos, el déficit de cuenta corriente con China en 2005 llegó a los 202.000 millones de dólares, casi el doble del nivel que informa el Gobierno de China. Existe un problema estadístico similar con otros países y regiones del mundo, inclusive América Latina y el Caribe. Según las autoridades de Japón, ese país sigue registrando un déficit comercial importante con China en la presente década. Es posible que este déficit se relacione con la triangulación del comercio chino en el marco del régimen especial de la RAE de Hong Kong.

Gráfico II.4
ESTADOS UNIDOS: BALANCE COMERCIAL CON ASIA, 1996-2005
(En millones de dólares corrientes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del banco de datos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos (http://dataweb.usitc.gov/scripts/user_set.asp).

5. Los socios comerciales de India y China: el papel de la ASEAN y América Latina

La canasta exportadora de India se distingue claramente de la de China. En tanto la especialización de las exportaciones chinas se ha modificado marcadamente, la composición de las exportaciones de India no ha tenido mayores cambios durante los últimos 15 años. China se especializa cada vez más en los sectores de alta tecnología y valor agregado y ha dejado gradualmente las áreas que ofrecen ventajas comparativas tradicionales como las manufacturas de baja tecnología (entre ellas, los textiles y la vestimenta). En contraposición, India no ha podido penetrar en los mercados de productos de tecnología avanzada y ha dirigido su especialización exportadora sobre todo a los productos industriales tradicionales. Es decir, en el proceso de inserción internacional de India no se ha producido una sinergia significativa entre los sectores de hardware y software vinculados a las tecnologías de la información y de las comunicaciones y la contratación externa relacionada con estos sectores. En India, el comercio y la inversión extranjera directa aún no se articulan estrechamente, a diferencia de lo que ocurre en China, lo que no solo plantea una dificultad para que el país logre una mayor inserción en los mercados mundiales de productos de valor agregado y de conocimiento, sino que también obstaculiza su ingreso a la dinámica red del comercio intrafirma y del comercio intraindustrial asiático.

Sin embargo, como surge del cuadro II.6, en el que se muestran los porcentajes de participación del comercio de China e India en los flujos de comercio con las dos agrupaciones de países en desarrollo (es decir, la ASEAN y la ALADI), India comienza a integrar la red de comercio intraindustrial asiática. Para India, los países de la ASEAN son una fuente de suministro muy importante de bienes primarios y

manufacturas basadas en recursos naturales, mucho más que los países de la ALADI. Además, la participación de la ASEAN en las importaciones de manufacturas de India es relativamente alta. Aproximadamente el 15% de las importaciones de manufacturas de India de alta tecnología y casi el 8% de las manufacturas de tecnología media y baja provienen de los países vecinos integrantes de la ASEAN. Por otra parte, la importancia de los países de la ALADI como destino de las exportaciones de India es muy reducida.

Cuadro II.6
CHINA E INDIA: COMPOSICIÓN DEL COMERCIO CON LA ASEAN Y LA ALADI, 2004
(En porcentajes de participación en los flujos de comercio de cada grupo de productos)

Categoría	Grupo	China		India	
		Importación	Exportación	Importación	Exportación
Primarios	ASEAN	9,0	9,9	16,1	8,4
	ALADI	13,3	0,9	6,8	0,3
Manufacturas basadas en recursos naturales	ASEAN	15,6	11,1	14,5	16,5
	ALADI	7,8	3,4	3,9	3,1
Manufacturas de baja tecnología	ASEAN	5,0	4,1	8,2	3,4
	ALADI	2,4	2,2	0,9	1,3
Manufacturas de tecnología media	ASEAN	6,2	8,4	8,3	11,5
	ALADI	1,2	3,1	1,5	3,7
Manufacturas de alta tecnología	ASEAN	19,5	8,3	15,9	9,7
	ALADI	0,6	1,7	0,4	4,4
Otros	ASEAN	4,7	3,2	2,1	23,8
	ALADI	0,6	0,5	0,1	0,5

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

Hoy en día, China depende más de los países de la ALADI que de los países de la ASEAN como fuente de suministro de productos primarios. Sin embargo, con respecto a las manufacturas basadas en recursos naturales, la ASEAN duplica la participación de la ALADI en el mercado chino. Alrededor del 20% de las manufacturas de alta tecnología importadas por China proviene de los países de la ASEAN y más del 8% de las exportaciones chinas de productos de alta tecnología y más del 11% de las manufacturas basadas en recursos naturales se dirige a los países de la ASEAN. Estos porcentajes relativamente altos indican que existe una red de comercio intraindustrial entre China y la ASEAN, y que una parte importante de las materias primas y las manufacturas basadas en recursos naturales pertenecen a sectores en los cuales los países miembros de la ALADI enfrentan una severa competencia con los países asiáticos.

India ha sido un mercado poco explotado por América Latina y el Caribe. Además del crecimiento del sector de la tecnología de la información y de las comunicaciones, se observa el avance de otros sectores manufactureros como la industria automotriz, los productos electrónicos y los equipos de transporte. Por otra parte, el Gobierno de India apoya a la industria farmacéutica, así como a la de la biotecnología, que se encuentra en pleno desarrollo, con el propósito de aprovechar sus recursos humanos y biogenéticos. Asimismo, dado el ritmo de aumento de la población, se prevé que India se convertirá no solo en un mercado laboral con una abundante mano de obra calificada, sino también en un gran mercado para el consumo, fruto del creciente poder adquisitivo de la clase media. Para participar en los mercados de China e India es necesario que las empresas latinoamericanas busquen maneras de insertarse de forma eficaz en las cadenas de valor en distintos sectores manufactureros de Asia, lo que promoverá la inversión extranjera directa recíproca entre China, India, los países de la ASEAN y América Latina y el Caribe.

6. Tratados de libre comercio con China e India

En los últimos años, China e India han negociado varios acuerdos comerciales. En un inicio, China celebró tratados comerciales especiales con la RAE de Hong Kong y Macao, luego concluyó un Acuerdo de Libre Comercio con Chile y un acuerdo de “cosecha temprana” con Pakistán y comenzó a reducir los aranceles comerciales que se aplicaban a los países de la ASEAN. China ha firmado o está negociando acuerdos de libre comercio con por lo menos 27 países (véase el cuadro II.7) (*People's Daily Online*, 2006). India también está creando una compleja red de acuerdos comerciales; ha celebrado 13 acuerdos de libre comercio, entre los cuales se cuentan los Acuerdos Parciales con Chile y el Mercosur, está negociando acuerdos con otros tres países y estudia la posibilidad de llegar a acuerdos con otros ocho (véase el cuadro II.8).

Chile es el primer país occidental con el que China firmó un Acuerdo de Alcance Parcial dirigido principalmente a los bienes. A partir de este acuerdo se aplicará un arancel cero al 92% de las actuales exportaciones de Chile a China, incluso las exportaciones de cobre, hortalizas y legumbres y algodón. Con respecto a otros productos, como salmones, uvas, cerezas, duraznos y manzanas, se estipulan desgravaciones graduales que se llevarían a cabo en los 10 años posteriores a la entrada en vigor del acuerdo. Queda excluido del acuerdo un 1% de las exportaciones, que incluye cereales, harina, aceites, azúcar, artículos de madera, papel, cementos y productos textiles. El tratado establece un mecanismo de solución de controversias e incorpora el tema de la cooperación en áreas como la ciencia y la tecnología, la seguridad social, la educación, la promoción de inversiones, la cultura, las pequeñas y medianas empresas (pymes), la propiedad intelectual y el medio ambiente. Ambos países han previsto incluir otros temas además de la liberalización del comercio de mercancías.¹⁰

En el Acuerdo de Alcance Parcial entre India y Chile —firmado el 8 de marzo de 2006 y actualmente en proceso de ratificación por el Congreso chileno— se estipula que: i) el 98% de las exportaciones chilenas y el 91% de las exportaciones indias obtendrán un promedio de rebaja arancelaria del 20%; ii) Chile rebajará los aranceles de 296 productos indios, mientras que India rebajará los aranceles de 178 productos chilenos. Estas rebajas oscilan entre el 10% y el 50% de las tasas. Entre las exportaciones chilenas favorecidas figuran el cobre, la celulosa, los tableros de madera y los salmones.

El Acuerdo de Alcance Parcial firmado entre el Mercosur e India es importante desde el punto de vista de la cooperación Sur-Sur.¹¹ Aunque el Acuerdo no se traduciría en beneficios comerciales inmediatos de gran alcance —el comercio recíproco representa apenas el 1% de cada bloque—, India aspira a expandir sus exportaciones de rubros estratégicos, como el de los productos farmacéuticos y químicos, los equipos de transporte, los textiles y la confección, mientras que a los países del Mercosur les interesa diversificar su canasta exportadora actual, que consiste principalmente en aceites vegetales (soja), concentrados de minerales ferrosos y maquinaria no eléctrica.

¹⁰ Para mayor información, véase www.direcon.cl/.

¹¹ El Mercosur e India firmaron un acuerdo marco de comercio el 17 de junio de 2003, en el que se prevé, como primer paso, la negociación de un acuerdo de alcance parcial. En este contexto, el 25 de enero de 2004 se firmó un acuerdo preferencial de comercio entre los países que regula las salvaguardias, las medidas antidumping y compensatorias, los obstáculos técnicos al comercio, las medidas sanitarias y fitosanitarias, así como los procedimientos de solución de diferencias. Las listas de concesiones aún no se han completado.

Cuadro II.7
CHINA: ACUERDOS PREFERENCIALES FIRMADOS O EN NEGOCIACIÓN

País o agrupación	Fecha de entrada en vigor	Fecha de notificación a GATT/OMC	Disposiciones	Tipo de acuerdo	Notas
Suscrito/vigente					
Asia y el Pacífico (anteriormente Acuerdo de Bangkok) ^a	17/06/1976	02/11/1976	Cláusula de habilitación	Acuerdo no recíproco	Lista positiva, con posibilidad de futuras reducciones arancelarias mediante negociaciones (revisiones anuales). China adhirió al Acuerdo en 2002. Notificación a la OMC para su adhesión según la cláusula de habilitación en 2004
ASEAN	01/07/2003	21/12/2004	Cláusula de habilitación	Acuerdo marco Acuerdo preferencial regional	Lista positiva. Eliminación de los aranceles antes de 2010 para la ASEAN 6 (Brunei Darussalam, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia) y China, y antes de 2015 para los nuevos miembros de la ASEAN. El programa “cosecha temprana” reducirá los aranceles de la mayoría de los productos hasta menos del 5% en el período 2004-2010. Se prevén compromisos para la solución de controversias y negociaciones posteriores respecto de los servicios
RAE de Hong Kong (<i>Closer Economic Partnership Agreement (CEPA)</i>)	01/01/2004	12/01/2004	GATT art. 24, GATS art. V	TLC bilateral	RAE de Hong Kong continúa aplicando arancel cero a los productos provenientes de China. Se incluyen servicios. Disposiciones acerca de normas propias de origen
Macao (región administrativa especial de China) (<i>Closer Economic Partnership Agreement (CEPA)</i>)	01/01/2004	12/01/2004	GATT art. 24, GATS art. V	TLC bilateral	Macao (región administrativa especial de China) continúa aplicando arancel cero a los productos chinos. Se incluyen servicios
Pakistán	2005	Sin notificar		TLC bilateral	Programa “cosecha temprana” para varios productos cuya liberalización se acelerará en la etapa posterior
Chile	Firmado en octubre de 2005. Se ratificó en agosto de 2006	Sin notificar		Acuerdo de alcance parcial	Desgravación inmediata del 92% de las exportaciones de Chile a China. Con respecto a China este porcentaje asciende a un 50% del comercio actual. Se contemplan desgravaciones a 1, 5 y 10 años para el acceso de los productos de Chile a China y plazos de 1, 2, 5 y 10 años para las exportaciones de China a Chile

Cuadro II.7 (conclusión)

País o agrupación	Fecha de entrada en vigor	Fecha de notificación a GATT/OMC	Disposiciones	Tipo de acuerdo	Notas
En etapa de negociación					
Australia				TLC bilateral	Quinta ronda de negociaciones en mayo de 2006. Cubre bienes y servicios, reconocimiento de estándares, cooperación aduanera, <u>propiedad intelectual e inversiones</u>
Consejo de Cooperación del Golfo (CCG) ^b				TLC regional	Incluye inversiones, bienes, servicios, compras gubernamentales y normas de origen
Nueva Zelandia				TLC bilateral	Sexta ronda de negociaciones en marzo de 2006. Se incluyen bienes, normas de origen, de defensa comercial, sanitarias y fitosanitarias, barreras técnicas, aduanas, servicios, inversiones y propiedad intelectual
Unión Aduanera Sudafricana (SACU) ^c				TLC regional	Anuncio de intención de firmar un Tratado de Libre Comercio entre ambos en junio de 2004, como resultado del reconocimiento de China como economía de mercado por Sudáfrica
En etapa de estudio					
India	2003			TLC bilateral	Primera reunión del grupo de estudio en Beijing en marzo de 2004
Islandia					Se concluyó el estudio sobre la factibilidad de un Tratado de Libre Comercio en julio de 2006
Perú					Conversaciones desde 2004 sobre la base de la Asociación de Cooperación Integral (ACI)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de *People's Daily Online*, "China accelerates pace on FTA establishment in past five years" [en línea] 2006 http://english.people.com.cn/200601/29/print20060129_239189.html; Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), "Asia-Pacific Preferential Trade and Investment Agreements Database (APTIADA)", Banco Asiático de Desarrollo, 2005 y [bilaterals.org](http://www.bilaterals.org), sitio oficial [en línea] <http://www.bilaterals.org/>.

^a Inicialmente, los cinco Estados participantes en el Acuerdo eran Bangladesh, India, República de Corea, República Democrática Popular Lao y Sri Lanka. La Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) de las Naciones Unidas actúa como Secretaría del Acuerdo.

^b Los miembros son Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait, Omán y Qatar.

^c Los miembros son Botswana, Lesotho, Namibia, Sudáfrica y Swazilandia.

Cuadro II.8
INDIA: ACUERDOS PREFERENCIALES FIRMADOS O EN NEGOCIACIÓN

País o agrupación	Fecha de entrada en vigor	Fecha de notificación a GATT/OMC	Disposiciones	Tipo de acuerdo	Notas
Implementados/firmados					
Asia y el Pacífico (anteriormente Acuerdo de Bangkok)	17/06/1976	02/11/1976	Cláusula de habilitación	Acuerdo no recíproco	Se aplica principalmente a Bangladesh, India, República de Corea y Sri Lanka. Lista positiva, con la posibilidad de futuras reducciones arancelarias mediante negociaciones (revisiones anuales)
Nepal	06/03/2002	No notificado		Bilateral	Lista positiva. Tratamiento preferencial para productos de Nepal. Acuerdo de tránsito en vigencia a partir del 5 de enero de 1999 y acuerdo de cooperación en efecto desde el 6 de marzo de 2002
Bhután	02/03/1995	No notificado		TLC bilateral	El acuerdo de 1995 fue renovado en 2005 hasta que entre en vigor un nuevo acuerdo
Organización para la Cooperación Regional del Sur de Asia (ASACR)	07/12/1995	25/04/1997	Cláusula de habilitación	Acuerdo preferencial	Preferencias arancelarias inicialmente por producto. Se han realizado cinco rondas de negociaciones para más de 5.000 productos
Sri Lanka	15/12/2001	27/06/2002	Cláusula de habilitación	TLC bilateral	India ha cumplido con el cronograma de desgravación hasta llegar a un arancel cero en marzo de 2005 con excepción de 429 productos. Sri Lanka hará lo mismo antes de 2008. Se negocia un <i>Closer Economic Partnership Agreement (CEPA)</i>
Afganistán	Firmado 06/03/2003	No notificado		Acuerdo preferencial	Aranceles preferenciales para un número limitado de productos
Tailandia	2003	No notificado		TLC bilateral	Programa de “cosecha temprana” con productos que se liberalizan a partir de 2004
ASEAN	2004	No notificado		Acuerdo marco de cooperación económica	Incluye un programa de “cosecha temprana”. Reducción gradual de aranceles desde 2004 hasta 2007/2010 (ASEAN 6/Nuevos miembros ASEAN)
Mercosur	Firmado 25/01/2004	No notificado		Acuerdo preferencial	Acuerdo marco firmado el 17/06/2003. Lista positiva. No se considera la desgravación total. Aspira a llegar a un TLC
Bangladesh, India, Myanmar, Sri Lanka y Tailandia	Firmado 08/02/2004	No notificado		Acuerdo marco	Lista negativa. Eliminación arancelaria antes de 2012 (2017 para los países menos adelantados)
Singapur	01/08/2005	No notificado		TLC bilateral de cooperación económica	Doce rondas de negociaciones realizadas para llegar a la firma

Cuadro II.8 (conclusión)

País o agrupación	Fecha de entrada en vigor	Fecha de notificación a GATT/OMC	Disposiciones	Tipo de acuerdo	Notas
Chile	Firmado 08/03/2006	No notificado		Acuerdo preferencial	Lista positiva. Un 98% de las exportaciones chilenas y el 91% de las exportaciones indias tendrán un promedio de rebaja arancelaria del 20% desde el inicio (entrada en vigor)
Bangladesh	01/04/2006	No notificado		Acuerdo marco	Estará en vigencia por tres años, sujeto a renovación
En etapa de negociación					
Consejo de Cooperación del Golfo (CCG)				TLC regional	Primera ronda de negociaciones en marzo de 2006
Sur de Asia ^a	Firmado en enero de 2004	No notificado		TLC regional	Se conoce formalmente como el SAPTA. Lista negativa para los productos vulnerables. Rebajas arancelarias del 0% al 5% en 7 años (8 años para Sri Lanka, 10 años para los países menos adelantados)
Unión Aduanera del África Meridional (SACU)				Acuerdo preferencial	En negociación desde 2002. El grupo conjunto finalizó el borrador del Acuerdo marco en septiembre de 2004
En etapa de estudio					
China				TLC bilateral	Con grupo de estudio (marzo 2004)
Egipto				TLC bilateral	Se ha completado el borrador del texto para el acuerdo preferencial
Indonesia					Se ha firmado el Memorando de Entendimiento para crear un grupo de estudio
Japón				TLC bilateral	Con grupo de estudio (julio 2005). Ambos países acordaron iniciar negociaciones en julio de 2006
Malasia				Cooperación económica	Con grupo de estudio (2005)
Mauricio				TLC bilateral	Con grupo de estudio (2003)
Perú				TLC bilateral	En junio de 2006 se acordó iniciar las conversaciones para un acuerdo limitado a ciertos productos, en un formato similar al que India negoció con Chile
República de Corea				TLC bilateral	Con grupo de estudio (TLC + cooperación)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP), "Asia-Pacific Preferential Trade and Investment Agreements Database (APTIADA)", Banco Asiático de Desarrollo, 2005; National Informatics Center (NIC), "India's trade: business opportunities" [en línea] <http://www.indiaibusiness.nic.in/trade-india/fta-rta.htm>, *India Economic Survey 2005-2006*, cap. 6 [en línea] <http://indiabudget.nic.in/>; Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) [en línea] http://www.direcon.cl/documentos/India2/antecedentes_generales_india.pdf y bilaterals.org, sitio oficial [en línea] <http://www.bilaterals.org/>.

^a Se refiere a Bangladesh, Bhután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka.

C. CHINA E INDIA: ENFOQUES Y RESULTADOS DIFERENTES RESPECTO DE LA INSERCIÓN INTERNACIONAL

Las estrategias de inserción internacional de China e India presentan características bastante diferenciadas. En tanto China basa su expansión internacional en la atracción de inversión extranjera directa destinada a la producción para la exportación, India hasta hace poco mostraba cautela en la apertura de su economía a este tipo de inversión.

En el caso de China, cuando en junio de 2006 su Ministerio de Comercio informó que en 2005 el valor real de la inversión extranjera directa había llegado a los 72.400 millones de dólares, lo que significaba un incremento del 19,42% respecto del valor de 2004, quedó claro que el peso de las empresas transnacionales en la economía de China es cada vez mayor. Los cálculos oficiales revelan que, aunque las empresas extranjeras representan solamente el 3% de las empresas existentes en China, aportan el 28,5% del valor agregado industrial total del país y el 20,5% de los ingresos tributarios.¹² Las últimas informaciones disponibles indican que, en los primeros cuatro meses de 2006, en China se establecieron 12.639 empresas de capital extranjero y la inversión extranjera directa llegó a 18.480 millones de dólares, lo que constituyó un aumento del 5,7% en comparación con el mismo período del año anterior (*China Daily*, 2006 y *Xinhuanet*, 2006). En 2005, las exportaciones de las empresas extranjeras representaron el 58% del total exportado por China. En el primer trimestre de 2006 este porcentaje se había elevado al 60%.

La apertura de India ha sido más lenta. Los ingresos de capital extranjero en el año fiscal 2005-2006 solo llegaron a 5.135 millones de dólares. Sin embargo, este valor es el más alto que se ha registrado y representa un incremento del 60% con respecto al año anterior. Solamente durante el mes de marzo de 2006 (último dato disponible) las entradas de inversión extranjera directa fueron de 831 millones de dólares, lo que representó un aumento del 200% respecto de los influjos recibidos en marzo de 2005. Se estima que una vez contabilizadas las reinversiones, el monto total de inversión extranjera directa llegará a casi 8.300 millones de dólares en el período 2005-2006, lo que representa un incremento del 50% con respecto al año anterior (Ministerio de Comercio e Industria, 2006). Este nuevo dinamismo de la inversión extranjera directa parece obedecer a las nuevas políticas formuladas para la atracción de inversionistas, entre las cuales se encuentran las zonas económicas especiales (véase el recuadro II.1).

¹² Asimismo, las estadísticas oficiales muestran que en 2005 las empresas extranjeras representaron el 87,89% de las exportaciones de productos de alta tecnología.

Recuadro II.1
LAS ZONAS ECONÓMICAS ESPECIALES EN INDIA

En abril de 2000 se estableció en India una política dedicada al establecimiento de zonas económicas especiales con vistas a proporcionar un ambiente internacionalmente competitivo y libre de trabas para las exportaciones. Es posible establecer unidades en esas zonas para la elaboración de bienes y la prestación de servicios; todas las operaciones de importación y exportación de las unidades de estas zonas se basan en la autocertificación y deben producir una determinada entrada neta de recursos externos; sin embargo, no estarán sujetas a ningún valor adicional predeterminado ni a requisitos mínimos de exportación. Las ventas en el área de aplicación de arancel interno por parte de las unidades de las zonas económicas especiales estarán sujetas al pago íntegro del arancel y a las políticas de importación vigentes. En estas zonas podrán establecerse además unidades bancarias extraterritoriales.

La política prevé el establecimiento de zonas económicas especiales por parte del sector público, privado y mixto, así como por parte de los gobiernos estatales. También se previó que algunas de las zonas de procesamiento de las exportaciones existentes se conviertan en zonas económicas especiales. Por consiguiente, el gobierno ha convertido zonas de procesamiento de las exportaciones localizadas en Kandla y Surat (Gujarat), Cochin (Kerala), Santa Cruz (Mumbai-Maharashtra), Falta (Bengala occidental), Madrás (Tamil Nadu), Visakhapatnam (Andhra Pradesh) y Noida (Uttar Pradesh) en zonas económicas especiales. Además, se aprobó el establecimiento de tres nuevas zonas económicas especiales en Indore (Madhya Pradesh), Manikanchan-Salt Lake (Kolkata) y Jaipur, que ya han comenzado a funcionar.

Asimismo, se ha aprobado la instalación de 42 zonas económicas especiales en varias partes del país por parte de sectores privados y mixtos o de los gobiernos estatales.

Características de la política india sobre las zonas económicas especiales

- Se propone el establecimiento de las zonas por parte del sector privado o de los gobiernos de los estados en asociación con el sector privado y se invita al sector privado a instalar infraestructura en las zonas existentes.
- Los gobiernos de los estados tienen un papel del liderazgo en la creación de zonas económicas especiales.
- Se está desarrollando un marco comercial mediante la creación de ventanillas especiales de acuerdo con las normas y regulaciones actualmente existentes para las zonas económicas especiales, en el ámbito del gobierno central y de los gobiernos estatales.

Requisitos para crear una zona económica especial

Para crear una zona económica especial es necesario: i) generar nuevas actividades económicas; ii) promover las exportaciones de bienes y servicios; iii) promover la inversión a partir de fuentes nacionales y extranjeras; iv) crear oportunidades de empleo; v) desarrollar la infraestructura, y vi) mantener la soberanía y la integridad de India, la seguridad del Estado y las relaciones amistosas con Estados extranjeros.

Unidades en funcionamiento, inversión y empleo

Al 31 de marzo de 2005 había 811 unidades en funcionamiento en las ocho zonas económicas especiales operativas y la inversión de las unidades en estas zonas ascendía a unos 2.000 millones de dólares (18.309 millones de rupias). Estas unidades proporcionaban empleo a casi 100.650 personas, de las cuales unas 32.185 eran mujeres.

Fuente: Ministerio de Comercio e Industria (2006), "Special Economic Zones in India" [en línea] Departamento de Comercio <http://www.sezindia.nic.in/>.

D. CONCLUSIONES

Por su importancia, tanto económica como estratégica y demográfica, China e India se destacan entre los países de Asia. Sin embargo, las relaciones entre América Latina y el Caribe y estos dos países se encuentran en sus inicios. Aunque las relaciones entre la región y China recientemente se hayan dinamizado, impulsadas sobre todo por el interés de esta última por tornar más seguro su acceso a los recursos naturales de América del Sur, para ambos países asiáticos América Latina es todavía un socio comercial —proveedor y comprador— poco explotado.

Es imprescindible que los países de América Latina y el Caribe aprovechen la creciente importancia de Asia, y de estos dos países en particular, en el entorno económico internacional. Como se analizó en este capítulo, hasta ahora los intercambios de América del Sur con China e India se han centrado en la exportación de productos basados en recursos naturales, en tanto que las adquisiciones de la región se orientan hacia los productos manufacturados de baja, media o, incluso, alta tecnología. Cabe recordar que China se ha transformado en uno de los principales destinos de las exportaciones de los países de Asia y el Pacífico y que, paulatinamente, estas exportaciones se han ido especializando, por lo que estos países dejaron de ser solamente proveedores de manufacturas basadas en recursos naturales y pasaron a ser proveedores de insumos más complejos. De este modo, los demás países de Asia se incorporan a las cadenas de distribución de las grandes empresas que se han visto atraídas por el bajo costo de la mano de obra y el gran mercado potencial de China, que ha dejado de ser solamente una opción para evitar los elevados salarios de los países desarrollados en el sector de productos de bajo contenido tecnológico y se ha transformado en una inagotable fuente de nuevos productos de tecnología avanzada.

Dada las relaciones interindustriales entre América del Sur y estos dos países asiáticos, la región debe prepararse para permitir que sus empresas puedan vincularse con las exitosas empresas asiáticas mediante su incorporación a las cadenas de abastecimiento de las unidades de producción, con insumos más complejos y con incorporación de tecnología. Asimismo, podría considerarse la posibilidad de una participación en estas cadenas a partir de una mayor elaboración de manufacturas basadas en los recursos naturales que actualmente se exportan a Asia. Con respecto a las relaciones estratégicas de México y Centroamérica con estos dos países, es preciso desplegar esfuerzos para que esa subregión de América Latina se incorpore al proceso regional de integración productiva impulsado por los mercados de Asia, en el que China e India desempeñan un papel cada vez más decisivo. La tendencia reciente hacia la consolidación de relaciones comerciales mediante la firma de acuerdos comerciales de distinta índole entre América Latina y China e India tiende a facilitar la posible incorporación de empresas latinoamericanas a cadenas comerciales asiáticas cuyas actividades giran en torno a estos dos países asiáticos. Un comercio intraindustrial más intenso entre ambos países y México y Centroamérica brindará a esa subregión nuevas rutas de acceso al mercado chino e indio, propiciando la incorporación de nuevas tecnologías, en lugar de competir en importantes terceros mercados.

América Latina debería aprovechar las oportunidades que ofrecen tanto China como India para incorporarse en las cadenas de producción y distribución. Una forma de lograr esta incorporación es la búsqueda de acuerdos comerciales con ambos países asiáticos. El acuerdo ya firmado entre Chile y China o el acuerdo negociado entre India y el Mercosur son promisorios, pero requieren una mayor profundización y un mayor alcance. Asimismo, las inversiones en los países asiáticos y latinoamericanos permitirían lograr un mayor conocimiento mutuo, a partir del cual China e India tendrían la importancia que les corresponde en el comercio con América Latina.

BIBLIOGRAFÍA

- ADB (Banco Asiático de Desarrollo) (2006), *Asian Development Outlook*, Manila.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2004. Tendencias 2005* (LC/2283-P), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.117.
- CESPAP (Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico) (2005) “Asia-Pacific Preferential Trade and Investment Agreements Database (APTIADA)”, Banco Asiático de Desarrollo.
- China Daily* (2006), “Other side of export success” [en línea] http://en.ce.cn/Business/Macro-economic/200606/10/t20060610_7289768.shtml.
- Departamento del Tesoro de los Estados Unidos (2006), “Major foreign holders of treasury securities” [en línea] <http://www.ustreas.gov/tic/mfh.txt>.
- Diario a tarde* (2006) [en línea] 6 de abril, <http://atarde.com.br>.
- DIRECON (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales) (s/f) [en línea] http://www.direcon.cl/documentos/India2/antecedentes_generales_india.pdf.
- Dussel Peters, Enrique (2005), “Economic opportunities and challenges posed by China for Mexico and Central America” *serie Studies*, N° 8, Bonn, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik.
- Financial Times* (2006), “China trade surplus hits record”, 13 de junio.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2006), *World Economic Outlook*, Washington, D.C., abril.
- Ministerio de Comercio e Industria (2006), “FDI inflows into India”, *Nota de prensa*, Departamento de comercio, 11 de mayo.
- Ministerio de Hacienda (2006), “Economic survey 2005-2006” [en línea] <http://indiabudget.nic.in>.
- NIC (National Informatics Center), “India’s trade: business opportunities” [en línea] <http://www.indiainbusiness.nic.in/trade-india/fta-rta.htm>.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2006a), “Comunicado de prensa”, N° 437, 11 de abril.
- _____ (2006b), “Trade profiles” <http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFHome.aspx?Language=E>.
- People’s Daily Online* (2006), “China accelerates pace on FTA establishment in past five years” [en línea] http://english.people.com.cn/200601/29/print20060129_239189.html.
- The Economist Intelligence Unit* (2006), “Global outlook”, abril.
- Wall Street Journal* (2006), “Debt may imperil road projects in Chinese cities”, 15 de junio.
- Xinhuanet* (2006), “FDI in 2005 reaches US\$72.4 bi” [en línea] http://en.ce.cn/Business/Macro-economic/200606/09/t20060609_7276021.shtml.

Capítulo III

LA RONDA DE DOHA: UN FUTURO INCIERTO

INTRODUCCIÓN

En la versión anterior de este *Panorama* examinamos el proceso de negociaciones iniciado en 2001 en el contexto de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC), en la que se abordaron especialmente el impulso y la reorientación derivados del “paquete de julio” adoptado en 2004. En esa edición describimos los debates en torno a los principales temas de negociación, incluidos el acceso a los mercados, sobre todo en el sector agrícola, y la profundización de las reglas de comercio. Como en otras oportunidades, se estudiaron también los intereses y la participación de los países de la región en ese proceso. En la presente versión se actualiza el análisis de las negociaciones a partir de las directrices emanadas de la sexta Conferencia Ministerial de la OMC y se examina el enfoque que se aplica en esta Ronda a la dimensión del desarrollo, en particular respecto de la ayuda para el comercio.

A una semana de concluir julio de 2006, el Director General de la OMC recomendó suspender las negociaciones que se estaban llevando a cabo, dado que los principales actores de este proceso no lograron acercar posiciones, en particular en torno a la liberalización en el sector agrícola. Esto significaría que no sería posible concluir la Ronda de Doha dentro de este año, situación que ha provocado gran incertidumbre respecto de los avances alcanzados hasta la fecha en este proceso, varios de los cuales favorecerían los intereses de los países en desarrollo.

En la sexta Conferencia Ministerial, celebrada en la RAE de Hong Kong en diciembre de 2005, se habían encauzado las negociaciones que se desarrollan en el marco de la Ronda de Doha, la primera auspiciada por la OMC y en la que se definieron ajustados plazos para la toma de decisiones. La celebración de esta Conferencia permitió mantener el ritmo de las negociaciones con el objeto de concluir las a fines de 2006, potenciando la dimensión del desarrollo según lo propuesto. Sin embargo, desde entonces y aunque hubo momentos en que se abrigaron expectativas, no se cumplieron los sucesivos plazos establecidos para definir modalidades, lo que en la práctica supuso un estancamiento de las negociaciones durante todo el primer semestre de 2006. Finalmente, a pesar del intenso trabajo realizado, tres temas clave plantearon grandes dificultades, precisamente los que exigían mayores esfuerzos de tres importantes miembros del sistema: la Unión Europea en materia de acceso a mercados de los productos agrícolas; Estados Unidos respecto de las subvenciones en el mismo sector, y el Grupo de los 20 con relación a los aranceles aplicables a los productos industriales y a la liberalización de los servicios (OMC, 2006b). Como se ha indicado, la falta de acuerdos, sobre todo en cuanto a los dos primeros temas, condujeron a la suspensión de la Ronda.

A. EVOLUCIÓN DEL PROCESO DESDE EL INICIO DE LA RONDA DE DOHA, 2001

1. La dimensión económica de la Ronda de Doha: los intereses en juego

Desde que la Organización Mundial del Comercio inició sus actividades en 1995, como resultado de la Ronda Uruguay, el sistema multilateral muestra tanto logros como problemas. Entre los primeros figuran su contribución a la expansión del comercio internacional, la incorporación de un amplio espectro de sectores y temas al sistema multilateral, la creación de nuevas reglas y la facilitación de un ambiente más estable para el desarrollo de las transacciones comerciales. Paralelamente, el comercio de productos agrícolas ha seguido siendo objeto de estrictas restricciones y distorsiones (véase CEPAL, 2005b).

Los posibles beneficios en términos de bienestar de la apertura comercial que podrían derivarse de la Ronda de Doha, estimados mediante modelos econométricos, difieren según la metodología empleada y las hipótesis formuladas (véanse UNCTAD, 2003; Newfarmer, 2005; OCDE, 2006 y Banco Mundial, 2006a). Sin embargo, tienden a coincidir en algunos aspectos básicos. En primer lugar, la apertura del sector agrícola aporta proporcionalmente más beneficios que la del sector de productos no agrícolas, dado que el primero presenta los niveles más altos de protección. En segundo lugar, los mayores beneficios de la liberalización agrícola provienen de las rebajas arancelarias, más que de la reducción de las subvenciones internas o a la exportación en este sector, aunque en el caso de determinadas categorías de productos agrícolas las subvenciones son un elemento clave para el acceso a los mercados. En tercer lugar, se prevé que la liberalización de los países en desarrollo, en especial en el sector agrícola, aportará grandes beneficios, que incidirían en el comercio Sur-Sur (OCDE, 2006).

En el cuadro III.1 se resumen los resultados de dos de los modelos más utilizados: el Proyecto de Análisis del Comercio Global (GTAP) y el LINKAGE del Banco Mundial. La principal diferencia entre estos es que el primero es un modelo de equilibrio general estático y el segundo es un modelo de equilibrio general dinámico. Como se indica, los beneficios de una liberalización total del comercio de bienes serían relativamente limitados expresados en términos del PIB. Dado que la Ronda de Doha (así como las anteriores) no conducirá a una completa liberalización como la contemplada en el ejercicio en que se basa el cuadro III.1, los probables beneficios de Doha serán aún menores. Estas estimaciones indican que los países en desarrollo recibirán escasos beneficios, además concentrados en un limitado número de países: Argentina (6%), Brasil (23%), China (24%), India (7,7%) y Vietnam (8,6%).

En el cuadro III.1 se presentan también las diferencias entre las estimaciones más recientes y las anteriores realizadas sobre la base de estos modelos. Tales diferencias obedecen a varios motivos, entre los cuales cabe mencionar los siguientes:

- diferencias de año base en las simulaciones (1997 ó 2001), lo que es relevante porque el cambio de año base permite captar una expansión comercial no atribuible a la liberalización;
- la incorporación de nueva información, sobre todo respecto de aranceles efectivamente aplicados, acuerdos de libre comercio y tratos arancelarios especiales (Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), Acuerdo de Cotonou, Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA) y otros), lo que ayuda a precisar el efecto real de la rebaja de aranceles correspondientes al trato de nación menos favorecida (NMF), ya que dado que se aplican aranceles inferiores a estos su reducción impulsa menos el comercio. Además, los aranceles negociados en el marco de la OMC corresponden a aranceles consolidados, superiores a los que se aplican actualmente, cuya reducción no influye directamente en el

comercio. Los acuerdos de libre comercio negociados en diversas regiones del mundo producen una liberalización del comercio “fuera de la OMC”, y

- en los modelos que tienen como año base 1997 no se tomaba en consideración los efectos positivos sobre el comercio mundial del ingreso de China a la OMC. En cambio, en el modelo más reciente, ese efecto liberalizador ya está incorporado.

Cuadro III.1
POSIBLES BENEFICIOS DE LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL ^a

Año	Beneficios liberalización total ^b (en miles de millones de dólares)			Beneficios liberalización total ^b (en porcentajes del PIB)			Beneficios Doha ^c (en porcentajes del PIB)			
	Países en desarrollo	Países desarrollados	Mundo	Países en desarrollo	Países desarrollados	Mundo	Países en desarrollo	Países desarrollados	Mundo	
Proyecto de Análisis del Comercio Global (GTAP)	2005	22	59,5	84	0,44	0,23	0,27	0,08	0,10	0,09
Proyecto de Análisis del Comercio Global (GTAP)	2002	108		254						
LINKAGE	2005	90	197	287	0,80	0,60	0,70	0,14	0,24	0,23
LINKAGE	2003	539		832						

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de F. Ackerman, “The shrinking gains from trade: a critical assessment of Doha Round projections”, *Global Development and Environment Institute Working Paper*, N° 05-01, 2005.

^a Según el modelo LINKAGE, los resultados se proyectan hacia el año 2015.

^b Supone llevar los aranceles de todos los productos y las subvenciones agrícolas a un 0%.

^c Corresponde a una hipótesis de rebajas de 45%, 70% y 75% en tres bandas arancelarias de los productos agrícolas para los países desarrollados; reducción de aranceles de los productos agrícolas para los países en desarrollo de 35%, 40%, 50% y 60% en cuatro bandas y, en el caso de los productos no agrícolas, rebajas del 50% para los países desarrollados y del 33% para los países en desarrollo. No contempla estimaciones para la apertura del sector de servicios.

Con todo, al evaluar los beneficios aportados por la Ronda de Doha, se debe tener en cuenta, además de las cifras indicadas, las funciones que desempeña la OMC como institución internacional, en particular como estabilizador de los flujos comerciales y ancla de los términos y condiciones que les sirven de marco. Por ejemplo, durante la crisis asiática, la OMC contuvo las posibles presiones proteccionistas, gracias a que los países no pueden modificar sus aranceles ni adoptar medidas unilaterales que restrinjan el comercio, fuera de las contempladas en los acuerdos de la OMC. En efecto, las rebajas arancelarias estipuladas son consolidaciones de las condiciones de acceso a los mercados. Del mismo modo, la posible eliminación de las subvenciones a la exportación y la rebaja de los niveles de ayuda interna a los productos agrícolas constituyen adelantos en el establecimiento de un comercio justo, proceso que resulta difícil y costoso. Asimismo, la mayor certidumbre derivada del perfeccionamiento de algunas reglas comerciales, entre otras las medidas antidumping, proporciona un horizonte más amplio para las decisiones sobre inversión.

La dificultad para llegar a acuerdos obedece a las diferencias existentes entre los países desarrollados que alientan una apertura agrícola sustantiva (Estados Unidos y Australia) y los que desean mantener niveles de protección significativos, es decir los integrantes de la Unión Europea, Japón y República de Corea. La negociación reviste además una alta complejidad debido a las diferencias de signo de las repercusiones de la apertura entre los países en desarrollo, ya que no todos se beneficiarían en el corto plazo, y al carácter de estos procesos negociadores, que exigen delicados equilibrios en torno a un compromiso único de derechos y concesiones (“el todo único”) que surge de una matriz conformada por países y temas interdependientes. Además, con la irrupción de los países en desarrollo, incluidos los menos adelantados, como participantes activos en el proceso de negociación, se hace menos viable un resultado que no atienda los aspectos sustantivos de sus demandas.

2. A cinco años del inicio de la Ronda de Doha

La Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en la RAE de Hong Kong, que coincidió con el 10° aniversario de la creación de la Organización dio impulso a las negociaciones de la Ronda de Doha.¹ Este proceso se inició en la cuarta Conferencia, celebrada en Qatar el año 2001, casi siete años después del inicio de la aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay.

a) Ambición de la agenda

En el Programa de Doha se extendieron las negociaciones contempladas en los resultados de la Ronda Uruguay en materia de agricultura y comercio de servicios —la agenda incorporada— para abarcar áreas tradicionales del comercio de productos no agrícolas, áreas nuevas y, especialmente, los problemas de aplicación denunciados por los países en desarrollo. Con posterioridad a los acuerdos alcanzados el 1° de agosto de 2004, conocidos como el “paquete de julio”,² se limitó la cobertura de temas nuevos relacionados con el comercio, al excluir tres de los cuatro temas incorporados en la primera Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Singapur en 1996 (inversiones, política de competencia y transparencia de la contratación pública), manteniendo el cuarto (facilitación del comercio), así como aspectos de la relación entre comercio y medio ambiente. Mención aparte merece la interpretación más precisa del acuerdo sobre propiedad intelectual y su relación con la salud pública lograda en Doha y perfeccionada en las fases siguientes, en especial, en el marco de la reunión de Hong Kong.

b) Dimensión del desarrollo

El objetivo central de la Ronda de Doha se expresó en dos grandes ámbitos de negociación: ciertos aspectos de la aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay y la aplicación y fortalecimiento del trato especial y diferenciado. Ambos temas se integraron al debate de otras áreas o temas de negociación, pero a un ritmo que no permitió adecuarse a los plazos establecidos hasta la sexta Conferencia. Solo al inicio del año 2006 se retomaron los aspectos sistémicos del trato especial y diferenciado, por ejemplo mediante un nuevo examen de un “mecanismo de supervisión” del cumplimiento de este trato que se había planteado unos años atrás.³ Además, mediante la formación de grupos de trabajo, se atienden tres áreas de interés de los países en desarrollo relacionadas con deuda y financiamiento, transferencia de tecnología y la especificidad de las economías pequeñas y vulnerables. De estos tres temas, solo el último está presente en las negociaciones generales, sobre todo en cuanto al acceso a los mercados de productos y servicios.⁴ Finalmente, se va forjando un relativo consenso sobre la relación entre la ayuda para el comercio y la capacidad de cumplimiento de los compromisos por parte de los países en desarrollo (condicionalidad), lo que parece establecer un nuevo enfoque en el tratamiento de la dimensión del desarrollo en el sistema multilateral de comercio.

¹ Sutherland y otros (2004) evalúan ampliamente el funcionamiento del sistema multilateral del comercio. Los resultados y primeras evaluaciones de la Conferencia Ministerial figuran en CEPAL (2006a).

² Gracias a estos acuerdos se logró salir del impasse que se produjo en la Conferencia Ministerial celebrada en Cancún en 2003. Véase una revisión al respecto en la versión anterior de este *Panorama* (CEPAL, 2005a, capítulo II; véanse también OMC, 2005b; ICTSD, 2005).

³ Los países en desarrollo temían que este mecanismo se usara como instrumento de clasificación y diferenciación de países.

⁴ Las demandas y propuestas de las economías pequeñas y vulnerables suscitan creciente atención. Varias iniciativas han sido presentadas por un grupo activo de 22 países, la mayoría de América Latina y el Caribe, algunos insulares. Los países sin litoral, por su parte, han formulado la Plataforma de Asunción para la Ronda de Desarrollo de Doha (WT/COMTD/SE/3).

El 24 de julio de 2006 el Director General de la OMC informó que las negociaciones de la llamada Ronda de Doha estaban “suspendidas” con el fin de “permitir la seria reflexión de los participantes que resulta claramente necesaria”. No especificó cuándo podrían reanudarse tales negociaciones, que inicialmente debían concluir en 2005; probablemente pasarán varios meses o tal vez años. Esta Declaración surgió tras el fracaso de la última reunión del llamado Grupo de los 6, integrado por Australia, Brasil, Estados Unidos, India, Japón y la Unión Europea, que se habían transformado en los principales interlocutores del proceso. Esta decisión se justificaba porque las distancias entre los interlocutores seguían siendo demasiado amplias (véase CEPAL, 2006d).

Por una parte, Estados Unidos se negó a flexibilizar su postura respecto de rebajar más los montos de las subvenciones a la producción agrícola. La Unión Europea, por su parte, no adoptó una actitud clara respecto de aplicar rebajas adicionales a los aranceles de productos agrícolas y menos en cuanto a sus pretensiones respecto del universo de productos sensibles a los que no se aplicarían estas rebajas. Brasil e India se mostraron renuentes a aceptar compromisos significativos de rebajar sus aranceles consolidados como parte de su aporte al buen resultado de las negociaciones. La gran cantidad de temas pendientes debido a las postergaciones de decisiones clave en este ámbito y la decisión de suspender las negociaciones alejaron la posibilidad de concluir las negociaciones en 2006.

B. EJES DE TRABAJO Y RESULTADOS DEL PROCESO DESDE LA SEXTA CONFERENCIA MINISTERIAL

1. Principales logros y desafíos

A la sexta Conferencia Ministerial se llegó con un borrador amplio en que se avanzaba partiendo de las orientaciones del “paquete de julio” de 2004, pero que requería de decisiones política y técnicamente complejas, las que finalmente no se adoptaron.⁵ En los días previos a la Conferencia se alcanzaron algunos acuerdos potencialmente beneficiosos para los países en desarrollo, en esta oportunidad en el ámbito de la propiedad intelectual, lo que alivió la agenda de los ministros. Al asumir el cargo de Director General de la OMC, en septiembre de 2005, el actual titular heredó una situación difícil y un pésimo pronóstico para la Conferencia Ministerial que se celebraría en la RAE de Hong Kong (véase CEPAL, 2006a). Por ello, semanas antes reconoció la necesidad de reajustar las expectativas, aunque indicó que los miembros de la OMC mantenían el nivel de ambición sobre los resultados. En definitiva, se logró concentrar el trabajo y formular una declaración consensuada, así como acordar un plan de trabajo con fechas precisas y asumir el compromiso de concluir las negociaciones a fines de 2006. El hecho de haber aprobado una declaración —a diferencia de lo ocurrido en Cancún—, independientemente del contenido sustantivo y aunque posteriormente no se hayan cumplido los compromisos que establecía, permite que esta Conferencia Ministerial quede registrada dignamente en la historia de la Organización (véase OMC, 2005c).

⁵ En particular las decisiones que se referían a números concretos que dieran contenido a las fórmulas barajadas.

Los principales resultados fueron impulsar el proceso negociador, definir plazos de conclusión, marcar orientaciones detalladas —aunque no todas consensuadas—, adoptar diversas decisiones que atienden específicamente los asuntos de los países menos adelantados (en cuanto al acceso a los mercados y la propiedad intelectual, entre otros)⁶ y complementar el programa de Doha con la ayuda para el comercio. Asimismo, de los tres pilares agrícolas se despejó el más fácil, esto es, una fecha de eliminación de las subvenciones a las exportaciones que debía completarse el año 2013 (véase el esquema III.1). No hubo progresos en cuanto al acceso a los mercados, ámbito en que la Unión Europea se muestra más renuente. Además, se reafirmó la resolución de concluir con éxito la Ronda de Doha a fines de 2006 e implícitamente se preveía iniciar la aplicación durante 2008.⁷

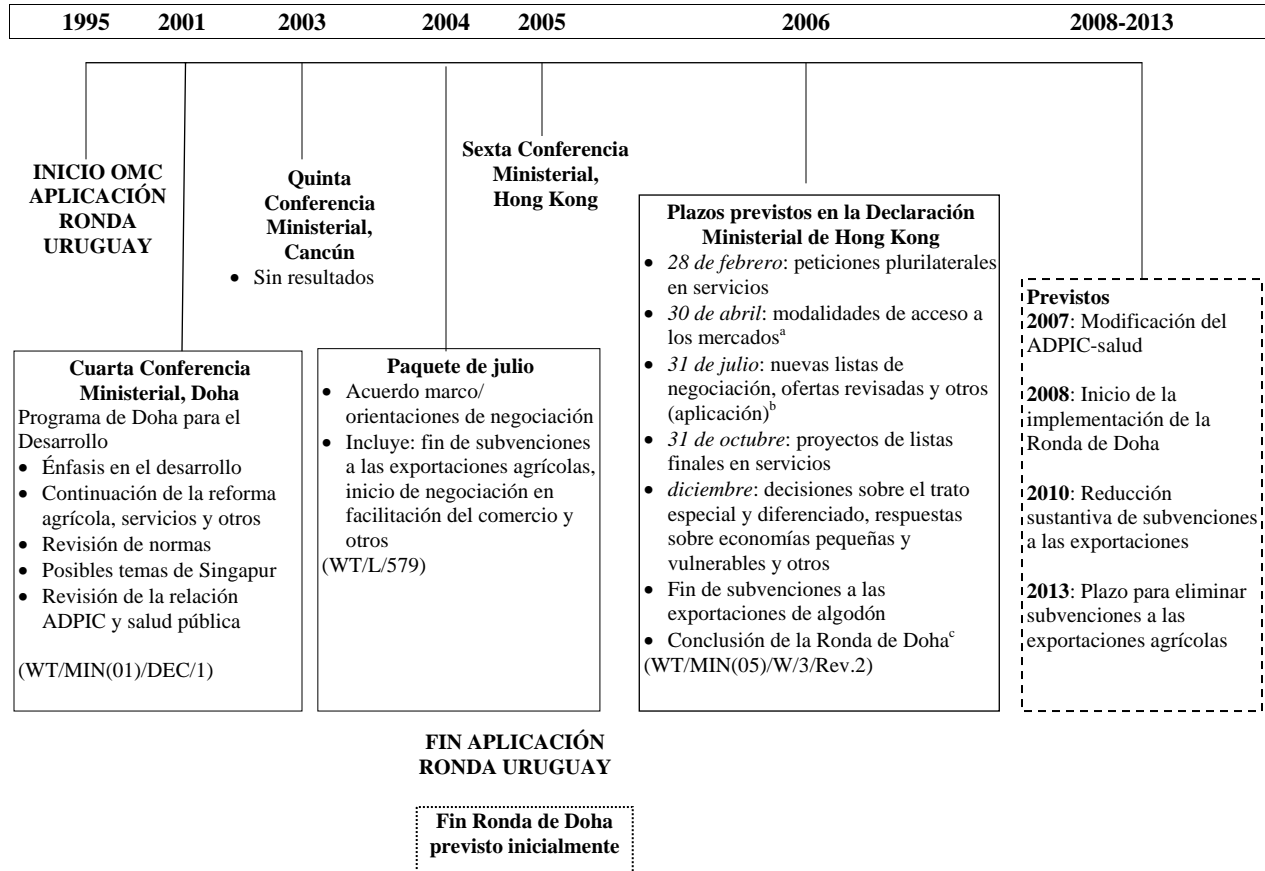
Las dificultades que enfrentó el proceso de negociaciones durante 2006 fueron enormes, como quedó demostrado en julio, cuando debió suspenderse. En materia de agricultura, era necesario lograr progresos simultáneos en cuanto al acceso a los mercados, el fin de las subvenciones de exportación y la reducción sustantiva de ayuda interna. En materia de acceso, junto con las rebajas de aranceles, cabía limitar la cuantía de las exclusiones, compensándolas con incrementos significativos de las cuotas existentes. En cuanto a la ayuda interna, que debía reducirse a partir de los montos autorizados en la OMC, que son bastante superiores a los vigentes, con la negociación debía lograrse como mínimo aproximarse a la situación actual para evitar un retroceso a las prácticas anteriores a la Ronda de Doha.⁸ Esta reducción debía evitar el uso de resquicios que permitieran que los mismos recursos se asignen a través de otras vías, ampliando la definición del llamado “compartimento azul”, como reza el planteo de las economías industrializadas. Este delicado equilibrio agrícola debía balancearse con las negociaciones en productos no agrícolas y comercio de servicios, donde operan otras dificultades importantes, pero menores que las agrícolas. Como es obvio, Estados Unidos, la Unión Europea y Japón han condicionado la magnitud de la liberalización agrícola que puedan conceder al nivel de apertura que los países en desarrollo puedan ofrecer en productos no agrícolas y comercio de servicios. Este es uno de los aspectos que retardaron los avances de las negociaciones de Doha pues los países desarrollados han insistido en que sobre todo Brasil e India acepten liberalizaciones significativas en materia de acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA) y los servicios.

⁶ Además, en el ámbito del trato especial y diferenciado, se adoptó la decisión de acoger cinco propuestas de los países menos adelantados, entre las que se cuenta la prórroga por siete años del período de transición para el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio (Declaración Ministerial de Hong Kong, párrafo 36).

⁷ La autoridad de negociación del Gobierno de los Estados Unidos —elemento clave no para la conducción de las negociaciones, pero sí para su conclusión— estará vigente hasta mediados de 2007. El 2007 debía ser el año de la ratificación de los resultados de Doha en los países miembros de la OMC.

⁸ Además, debían perfeccionarse los mecanismos de supervisión que permiten vigilar el cumplimiento de los compromisos y minimizar la posibilidad de reasignación entre los distintos compartimentos (ámbar, azul y verde). Esta posibilidad ya fue restringida en el paquete de julio, al establecer una reducción del nivel de base global de la ayuda, que incorpora al menos los compartimentos ámbar y azul (véase OMC, 2004a, anexo A, párrafo 7).

Esquema III.1
**CALENDARIO DE NEGOCIACIONES Y HECHOS RELEVANTES DE LA
 RONDA DE DOHA EN LA OMC**



DIFICULTADES Y SUSPENSIÓN DE NEGOCIACIONES:

^a Plazo no cumplido.

^b No cumplido porque dependía de la tarea anterior.

^c La suspensión de negociaciones anunciada el 24 de julio resta posibilidad de concluir dentro de 2006.

En la Declaración Ministerial de Hong Kong se mantiene una retórica “desarrollista”, aspecto clave para involucrar a la mayoría de los países en desarrollo en el proceso de negociaciones. Sin embargo, las recomendaciones y decisiones están cada vez más enfocadas a los países menos adelantados, categoría en la que el único país de América Latina y el Caribe es Haití. Asimismo, se presta relativamente más atención al Programa de trabajo sobre las pequeñas economías, lo que podría reportar beneficios a un número mayor de tales países de la región, en especial del Caribe.

2. Temas clave en el desarrollo de las negociaciones

Durante el primer semestre de 2006, desde la Conferencia Ministerial celebrada en la RAE de Hong Kong, se han logrado escasos resultados, ya que no se han cumplido los plazos establecidos ni los objetivos planteados inicialmente respecto de las modalidades,⁹ ni el objetivo de concluir la Ronda de Doha en 2006. Sin embargo, los avances en aspectos técnicos suscitaron expectativas de que se podrían adoptar decisiones importantes en la negociación.¹⁰ No obstante, además de la ausencia de consenso para abordar la dimensión del desarrollo, se apreciaron diferencias al interior de los países en desarrollo y entre agrupaciones de estos, cuestión que también puso en duda la representatividad de algunos de ellos. También surgió una nueva forma de coordinación de miembros de la OMC, expresada en el Grupo de los 6. Esta forma de trabajo ha sido cuestionada por los países en desarrollo, en especial algunos de la región, en cuanto a su inclusividad y representatividad.¹¹ Respecto de esa crítica, el Director General de la OMC señaló que los avances en el marco de los debates no constituían decisiones adoptadas y se informaban a todas las delegaciones para asegurar la transparencia.

a) Organización de las negociaciones

Dado que en 2006 las negociaciones se separaron entre el establecimiento de las modalidades a más tardar el 30 de abril y la presentación de listas globales de compromisos en materia de comercio de bienes (agrícolas y no agrícolas) y servicios a más tardar el 31 de julio, indirectamente el 31 de julio se transformó en la fecha crítica para determinar si las negociaciones concluirían con éxito a fines de 2006. En efecto, si se analiza la secuencia de las negociaciones de acceso en productos agrícolas y no agrícolas, se comprueba que la primera etapa se centró en el mecanismo de rebajas arancelarias (utilización de fórmula global de negociación o procedimiento tradicional de intercambio de peticiones y ofertas por productos). Una vez acordada una metodología de liberalización, la siguiente discusión debía centrarse en cuáles eran los parámetros que alimentarían la fórmula y de allí sería posible tener un resultado aproximado de las negociaciones. El valor de los resultados y los detalles, siendo muy importantes, se centran en la verificación de las listas, la negociación de las excepciones a las fórmulas, su relevancia comercial y su tratamiento.

En el caso de la agricultura, esa etapa era fundamental para evaluar su resultado, sobre todo por el tratamiento de los aranceles-cuotas. En este sector de las negociaciones no se acordó la fórmula pero sí los parámetros básicos de la metodología: i) rebajas a partir de aranceles consolidados; ii) clasificación de los productos agrícolas en función de las bandas de aranceles (cuatro bandas); iii) rebajas proporcionalmente mayores para los aranceles más elevados; iv) existencia de categorías de productos —sensibles y especiales— que tendrían un tratamiento diferente, y otros elementos relacionados con el acceso a los mercados, como salvaguardias especiales y cuestiones específicas para los países en desarrollo. En agricultura, las modalidades también incluyen las fórmulas de rebaja de la ayuda interna. En el cuadro III.2 figura un resumen de las principales propuestas presentadas.

⁹ Cabe recordar que el primer plazo establecido en Doha para esta tarea era marzo de 2003.

¹⁰ Durante el primer semestre de 2006 el Consejo General se reunió tres veces y el Comité de Negociaciones Comerciales en cuatro oportunidades; además, hubo reuniones miniministeriales (Davos, París) y encuentros del Grupo de los 6 y de Brasil, Estados Unidos y la Unión Europea (Río de Janeiro).

¹¹ Cabe hacer notar que dos países de la región, Cuba y República Bolivariana de Venezuela, han manifestado su disconformidad con los procedimientos de preparación y operación de la Conferencia, así como con el trabajo posterior.

Cuadro III.2
PROPUESTAS COMPARADAS PARA EL SECTOR AGRÍCOLA ANTES DE LA CONFERENCIA MINISTERIAL DE HONG KONG
(Distribuidas en octubre de 2005)

	Propuesta de Estados Unidos	Propuesta de la Unión Europea	Propuesta del Grupo de los 20
Medidas arancelarias	Período de reducción de cinco años	No se especifican plazos	No se especifican plazos
Rebaja arancelaria	Cuatro bandas con recortes para países desarrollados entre 55% y 90%	Se basa en propuesta del Grupo de los 20. Establecer cuatro bandas con mayores rebajas para bandas más altas y flexibilidad para rebajas lineales en cada banda. Bandas: 0%-30%; 30%-60%; 60%-90%, y más del 90%	Define cuatro bandas de 0%-20%; 20%-50%; 50%-75%, y más del 75%. Bandas para países en desarrollo de 0%-30%; 30%-80%; 80%-130%, y mayores de 130%. Rebaja lineal promedio de 54% para países desarrollados y 36% para países en desarrollo
	Menores reducciones y mayores plazos en el caso de los países en desarrollo		
Subsidios a la exportación	Eliminación completa en el año 2010 y nuevas disciplinas	Eliminación completa en un período que debía acordarse en la RAE de Hong Kong y nuevas disciplinas	Eliminación de todas las subvenciones a la exportación en 2010 y estancamiento inmediato ^a
Ayuda interna	Período de reducción de cinco años. En el marco de la eliminación en cinco años de las medidas que distorsionan el comercio, tras una fase de reducción y de evaluación de cinco años cada una	No se especifica período	No se especifica período
Ámbar	Reducir 60% la medida global de ayuda y límites máximos por productos de acuerdo con datos de 1999-2001	Reducción de 70%, reducciones proporcionales de parte de otros. Creación de tres grupos de países organizados en bandas MGA: con reducciones de 60% y 50%. Límites máximos para productos específicos	Define tres bandas: países con 25.000 millones de dólares de ayuda deben reducir un 80%; los países entre 15.000 y 25.000 millones deben rebajar un 70% y aquellos que rebajan de 0 a 15.000 millones deben reducir un 60%
	Armonización de montos de ayuda a fin de reducir las diferencias entre los Estados Unidos y la Unión Europea	Principio de armonización, con proporcionalidad	
Azul	Límite máximo de 2,5% sobre el valor de la producción agrícola desde el 5% acordado	El límite de 5% es considerado estrecho y no se deben considerar límites máximos. Establecer más disciplinas y acordar un límite respecto de brechas de precios	Límites máximos por producto
Verde	No hay cambios de criterios ni límites máximos	Revisar los criterios contenidos en esta categoría, sin mayor especificación	Revisar y aclarar criterios
Otros temas	Establecer una cláusula de paz	Indicaciones geográficas para todos los productos agrícolas, incluido un sistema multilateral de notificaciones. Protección de marcas existentes	Liberalización de productos tropicales Trato especial y diferenciado como parte integral de las negociaciones, incluidos productos especiales y medidas de salvaguardia especial

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

^a Las propuestas sobre subsidios a la exportación consideradas emanan de las declaraciones de Nueva Delhi, 18 y 19 de marzo de 2005, y Bhurban, 9 y 10 de septiembre de 2005.

Durante el primer semestre de 2006, el trabajo se concentró en tres temas clave, que planteaban las mayores divergencias y cuyo nivel de ambición definía también el alcance de los restantes temas de la agenda. Se trata de la ayuda interna en agricultura y del acceso a los mercados, tanto en agricultura como en bienes no agrícolas. El nivel de ambición resulta de la combinación entre rebajas con significado comercial y flexibilidad que debía definirse por los parámetros para un conjunto de instrumentos, como el nuevo compartimento azul, los productos sensibles y especiales, el mecanismo de salvaguardia especial para los países en desarrollo, entre otros. El presidente de las negociaciones sobre agricultura optó activamente por redactar documentos de referencia para abordar los temas de los tres pilares del acuerdo en el sector (OMC, 2006a).¹²

b) Ayuda interna en agricultura

Aquí corresponde definir el recorte del compartimento ámbar (subvenciones que más distorsionan el comercio), las disciplinas para el compartimento verde (subvenciones permitidas) y los distintos instrumentos relativos al algodón.¹³ Pero los mayores debates se produjeron en torno al compartimento azul (subvenciones no vinculadas a niveles de producción), en particular respecto de la disminución del promedio de gastos; los límites máximos —aplicables a productos específicos— como parte del valor de producción y nuevas disciplinas para esas subvenciones. El nuevo compartimento azul, que no impone límites a la producción, es un tema sobre el que los principales actores han planteado posiciones divergentes. Por ejemplo, la Unión Europea aceptaba poner límites al gasto en productos determinados si Estados Unidos dejaba de oponerse a las nuevas normas sobre el compartimento azul.

c) Acceso a los mercados de productos agrícolas

Además del trabajo para convenir respecto de umbrales y reducciones arancelarias del sector,¹⁴ las mayores brechas se produjeron respecto del tratamiento que recibirían los productos sensibles. Para estos, las propuestas sobre porcentaje de líneas arancelarias se ubicaban entre 1% y 15% antes de la Conferencia Ministerial de Hong Kong, cuestión que no se aclaró durante 2006. Otro debate giró sobre el establecimiento de criterios respecto de los contingentes para asegurar una mejora sustantiva del acceso a los mercados para productos sujetos a este tipo de medidas.¹⁵ Los países exportadores han presionado por restringir los productos sensibles, profundizar los recortes propuestos y limitar el uso del mecanismo especial de salvaguardia por parte de los países en desarrollo que han adoptado una actitud defensiva en esta materia (Grupo de los 33). Algunos países en desarrollo temen efectos proteccionistas de este mecanismo para el comercio Sur-Sur. Un debate similar se presentó respecto de los productos especiales, sobre todo en cuanto a los criterios de definición, trato al que tendrían derecho y desviación admisible de la fórmula. Concretamente, las posiciones respecto del número de líneas arancelarias que se podían designar como productos especiales oscilaban entre 5 líneas y el 20% de ellas.

La distancia entre las posiciones que se encuentran en el sector se refleja nítidamente en el último proyecto de posibles modalidades agrícolas, del 12 de julio, presentado por el presidente del comité

¹² Los documentos de referencia que estuvieron a cargo del presidente inicialmente consistían en borradores sobre materias que no eran prioritarias y que contenían texto más que cifras.

¹³ Algunos analistas destacan las sobreestimaciones de la ayuda entregada al sector agrícola y los limitados efectos reales de las rebajas sugeridas, además de los costos que entrañan para quienes las aplican, dadas las brechas entre los niveles consolidados y aplicados (véase Panagariya, 2005).

¹⁴ En el informe que el presidente de esta negociación llevó a la conferencia de Hong Kong se indicaba que había un consenso mayor en umbrales que en los recortes y que se debía trabajar en los topes máximos.

¹⁵ Entre los criterios se encuentran la base sobre la que se calcularía el aumento de contingentes, ya sea vinculado con la demanda interna o con las importaciones y compromisos de contingentes actuales.

negociador respectivo. Allí se destaca “que este documento no está, ..., acordado por los Miembros, ni siquiera como proyecto” (TN/AG/W/3).

d) Acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA)

Ha sido particularmente difícil el debate sobre los parámetros de la fórmula de reducción arancelaria, la flexibilidad para los países en desarrollo —incluida la posibilidad de proteger algunos de sus bienes de esa reducción— y el tratamiento de los aranceles no consolidados. En torno a estos temas, se identificaban dos grupos opuestos: quienes defendían un acuerdo sin reciprocidad total y aquellos que propugnaban un acceso real a los mercados, mediante la liberalización sobre aranceles aplicados en vez de consolidados (posición rechazada por los países en desarrollo). Las divergencias entre ambas posiciones también se expresan en la distancia propuesta entre los coeficientes para países en desarrollo y países desarrollados; esto es 25 ó 5, según la propuesta de los primeros y segundos respectivamente (documentos JOB(06)200/Rev.1 y TN/MA/W/79 de la OMC). Además, se abrió un frente de discusión con la llegada de propuestas sobre restricciones a la exportación en el marco de las barreras no arancelarias (OMC, 2006c).

El grupo AMNA-11 —constituido por algunos países en desarrollo—¹⁶ defendía los principios siguientes: flexibilidad necesaria para asegurar espacios de políticas, resultados justos y balanceados con otras áreas de negociación y reconocimiento de que las preocupaciones del desarrollo serán atendidas en las modalidades (véanse OMC, 2006d y 2006e). El grupo también acoge las preocupaciones de los países menos adelantados y otras economías pequeñas y vulnerables, sin crear una subcategoría de miembros. Además, el AMNA-11 insiste en mantener su opción de recurrir a flexibilidad y a coeficientes diferenciados en la fórmula, de acuerdo con su interpretación del paquete de julio (véase el párrafo 8 del anexo sobre AMNA).

Por su parte, mientras los países desarrollados destacaban los coeficientes diferenciados como el principal mecanismo de flexibilidad, los países en desarrollo evaluaban asimetrías entre las ofertas de los países desarrollados en materia de agricultura y sus demandas en materia de acceso a los mercados para los productos no agrícolas. Asimismo, reclaman por la comparabilidad prevista en la reunión de Hong Kong, que asegure un nivel de ambición relativamente elevado en el acceso a los mercados para los productos agrícolas y no agrícolas (véanse el párrafo 24 de la Declaración Ministerial de Hong Kong e *Inside US Trade*, 13 de enero de 2006).

Argentina elaboró criterios para esa comparación, proponiendo trabajar sobre cuatro elementos: las fórmulas de rebajas, las flexibilidades y productos sensibles, los aranceles máximos y relación entre consolidados y aplicados, y la simplificación arancelaria. Entre sus argumentos subraya las diferencias de metodologías para la rebaja arancelaria entre los dos sectores —bandas o fórmula— y aborda específicamente las equivalencias de propuestas en cada uno de ellos, en términos de lo que representaría su aplicación en el otro sector. En ese ejercicio deja en evidencia una fuerte asimetría intersectorial.¹⁷

¹⁶ Argentina, Brasil, Egipto, Filipinas, India, Indonesia, Namibia, República Bolivariana de Venezuela, Sudáfrica y Túnez.

¹⁷ En uno de los ejemplos ilustrados en el documento para un arancel original del 35%, se señala que con el coeficiente de 10 propuesto por la Unión Europea y Estados Unidos para el acceso a los mercados para los productos no agrícolas se llegaría a un arancel del 7,8%, equivalente a una rebaja lineal del 77,8%, mientras que la propuesta del bloque para rebajar el mismo arancel original en agricultura sería del 42,8%, con lo que se llegaría a un arancel del 19,3% (decimales aproximados). Véase la comunicación de Argentina del 9 de marzo (TN/MA/W/67; TN/AG/GEN/14).

Otro elemento que destaca es la necesidad de evaluar no solo las propuestas de designaciones de líneas arancelarias para los productos agrícolas sensibles sino también su significado en términos del valor de comercio y las importaciones afectadas.

El último documento presentado por el presidente del grupo sobre AMNA, del 26 de junio, refleja las distancias de las posiciones al lamentar que el informe sea “a lo sumo un paso en la dirección de las modalidades plenas”. Entre los anexos sobre los temas más divergentes, se cuentan para empezar la estructura y coeficientes de la fórmula y las flexibilidades del párrafo 8. Se expresa asimismo que el trabajo de negociación ha estado limitado y condicionado por el del sector agrícola (JOB(06)200/Rev.1). Sin embargo, el contenido de un posible acuerdo en este sector tiene un esquema relativamente definido y sus elementos constitutivos generales son: la fórmula, el trato de los aranceles no consolidados, los plazos para los países en desarrollo y otras flexibilidades (véase el recuadro III.1).

Recuadro III.1

ELEMENTOS CONSTITUTIVOS DE UN POTENCIAL ACUERDO EN MATERIA DE AMNA

1. Fórmula suiza aplicada línea por línea para los aranceles consolidados y coeficientes distintos para países desarrollados y países en desarrollo.
2. Tratamiento de aranceles no consolidados:^a considera un incremento no lineal constante en puntos porcentuales —por definir— para determinar la base de aplicación de la fórmula; el arancel base (centro de la discusión) sería definido como: $T_b = T_a + \text{mark-up}$, donde T_a es el arancel aplicado y T_b es el arancel base a partir del cual se produciría la rebaja.
Esto ya formaba parte de la Declaración Ministerial de Hong Kong (párrafo 17), por lo que el centro de la discusión ha sido el nivel del incremento (que será fijo) y por lo tanto su impacto depende del nivel del arancel aplicado. Este es potencialmente un resultado muy importante dado que otorgará certidumbre a los países respecto de los aranceles vigentes en el mercado de destino de sus exportaciones.
3. Además de mayores plazos de aplicación para los países en desarrollo, la negociación se concentró en las flexibilidades de estos países para acogerse a estas fórmulas generales. Por ejemplo, hasta un cierto porcentaje —se ha mencionado 10%— de las líneas arancelarias podrán aplicar una disminución menor, pero no menos que la mitad que la fórmula general. Otras excepciones más acotadas serían en términos de líneas sin consolidar o sin aplicar la fórmula.
4. Otras flexibilidades para eximirse de la fórmula se aplicarían a los países que tienen menos del 35% de los aranceles AMNA consolidados (casos de Cuba y Suriname en la región), siempre que consoliden gran parte del universo arancelario (se ha sugerido 100%) a un nivel medio que no exceda el promedio general de los aranceles comprometido por los países en desarrollo en la Ronda Uruguay. Esta disposición estaba contemplada con números por confirmar en el párrafo 6 del anexo sobre AMNA en el paquete de julio.
5. Las negociaciones también abordaron los posibles acuerdos sectoriales que se están promoviendo y existe una flexibilidad adicional para las economías pequeñas y vulnerables.

^a Este es un tema exclusivo del AMNA dado que en la Ronda Uruguay una de las obligaciones de los miembros fue consolidar todos sus aranceles agrícolas. La mayor parte de los aranceles no consolidados corresponde a países en desarrollo.

En definitiva, tanto en agricultura como en negociaciones no agrícolas la opinión generalizada es que en virtud de las flexibilidades incorporadas en las distintas modalidades de negociación, un grupo importante de países en desarrollo, además de los países menos adelantados, no tendrían que asumir compromisos significativos de liberalización. A ello hay que agregar que en términos de reglas hay una negociación acotada en disciplinas sustantivas nuevas, una de las principales dificultades que han enfrentado los países en desarrollo como resultado de las obligaciones de la Ronda Uruguay.

3. Otras novedades de interés

a) Facilitación del comercio

Se ha avanzado en perfeccionar mecanismos relacionados con el movimiento de mercancías, reduciendo el grado de discrecionalidad en su manejo. Para ese objetivo cumplen un papel muy importante el uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) y la introducción de estándares internacionales. Las propuestas presentadas en los últimos meses muestran la intención de concretar los mecanismos de implementación de las medidas que sean acordadas y su coordinación con los instrumentos de asistencia técnica, creación de capacidades y trato especial y diferenciado. Estos han generado un amplio interés en la región, subrayando la importancia del trato especial y diferenciado y presentando alternativas para su operacionalización (en especial los documentos TN/TF/W/41 y TN/TF/W/81 de la OMC). Otras propuestas se refieren al funcionamiento de acuerdos en uniones aduaneras, en particular, la relevancia de la coordinación regional con relación a normas, estándares y procedimientos en frontera;¹⁸ la condicionalidad del grado de cumplimiento de compromisos en función de la provisión de asistencia técnica, el apoyo a la creación de capacidad y financiamiento para los países en desarrollo y países menos adelantados, entre otras.

b) Dimensión del desarrollo y otros temas

Han persistido sistemáticamente diferencias y rezagos en los temas de aplicación¹⁹ y trato especial y diferenciado. Desde la conferencia de Hong Kong se incorporó además un trabajo amplio sobre ayuda para el comercio. Entre otros temas destacables en las negociaciones desde diciembre de 2005, se encuentran:²⁰ i) las negociaciones plurilaterales en servicios (continuando también con bilaterales) y avances en su reglamentación interna; ii) dentro del trabajo de normas, la decisión acordada sobre un mecanismo de transparencia para los acuerdos comerciales regionales (JOB(06)/59/Rev.5), mientras tuvo menos avances el trabajo sobre nuevas disciplinas en materia de subvenciones a la pesca y continuaba la proliferación de propuestas sobre antidumping, y iii) la persistencia de visiones divergentes respecto de indicaciones geográficas en materia de propiedad intelectual.²¹

4. La región y otros actores: su participación en el proceso

Los países de la región han seguido participando activamente en diversos grupos de intereses, sobre todo en torno a la agricultura, y Brasil en especial ha cumplido un papel muy relevante tanto en esta como en otras áreas de negociación, mediante su participación en grupos eje de este proceso, como el actual Grupo de los 6. Con todo, debido a las características propias y a las prioridades que asignan a su inserción internacional, los países adoptan posiciones diferentes en algunos temas, como ha ocurrido en varios debates entre grupos de países en desarrollo. Los países de la región también han asumido un papel activo

¹⁸ Necesidades manifestadas respectivamente en propuestas de India (documento TN/TF/W/77 y 78 de la OMC) y de otros países, incluido Perú (el aporte de Perú se encuentra en el documento TN/TF/W/30 de la OMC).

¹⁹ Esto incluye materias relacionadas con temas como: normas de inversión, balanza de pagos, indicaciones geográficas, propiedad intelectual y diversidad biológica, entre otros.

²⁰ Véanse más antecedentes al respecto en los documentos de la OMC sobre: i) servicios (TN/S/25 a 28); ii) normas (TN/RL/16 a 19), y iii) propiedad intelectual (TN/IP/15 y 16). Véanse también CINPE/ICTSD (2006) e ICTSD (2006).

²¹ Este debate incluye la voluntariedad del sistema y la libertad para que los países definan por sí mismos la aplicación de las disposiciones dentro de su propio sistema jurídico, línea adoptada entre otros por Estados Unidos, Australia y 10 países de la región (véanse TN/IP/W/10 y addendum de abril de 2005).

y de liderazgo en agrupaciones que atienden temas específicos, como el AMNA, el antidumping y las subvenciones a la pesca, y en el período posterior a la conferencia de Hong Kong se han destacado en la facilitación del comercio, donde han formulado propuestas concretas sobre los mecanismos de trato especial y diferenciado y la interrelación con los compromisos derivados de las negociaciones.²² Cabe subrayar que cuatro países de la región —Chile, Colombia, México y Perú, que han firmado acuerdos de libre comercio— expresaban, en una carta de fines de abril dirigida al Director General de la OMC, su inquietud por las dificultades para avanzar y ponían de manifiesto que tales acuerdos no son sustitutos de una ronda multilateral ambiciosa, puesto que hay temas como las subvenciones agrícolas y las normas del comercio que deben abordarse en este nivel amplio de negociación.

Por otra parte, los países de la región siguen manifestando posiciones “ofensivas” y “defensivas” en los distintos temas de negociación agrícola. Por ejemplo, mientras el Grupo de los 20, en particular Brasil y Argentina, propugna propuestas ambiciosas en materia de reducción de aranceles,²³ limitación de los productos sensibles y la aplicación de disciplinas respecto de los compartimentos verde y azul, algunos participantes del grupo apoyan las propuestas más defensivas del Grupo de los 33 respecto de los productos especiales y el mecanismo de salvaguardia especial (en ese grupo también participan varios países de la región). Los países en desarrollo, entre ellos varios países de la región y sobre todo Costa Rica, han manifestado especial interés en liberalizar los productos tropicales, proponiendo por ejemplo excluirlos de los productos sensibles que tendrían un trato diferenciado en el acceso a los mercados. Estas propuestas han sido sumamente cuestionadas por el Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), ya que los países del Caribe cuentan con acceso preferencial para varios de estos productos —como azúcar o bananas— y tal exclusión provocaría una erosión de dicha preferencia.

Los países de América Latina y el Caribe también han articulado propuestas conjuntas con otros países en desarrollo, como China, India y Sudáfrica, con quienes integran el Grupo de los 20 y el Grupo de los 33, ambos para la negociación agrícola y el AMNA-11, entre otros. En particular India, cuyo desempeño en términos de crecimiento y de exportaciones ha sido muy favorable en los últimos años, ha coincidido muchas veces con intereses y propuestas de países de la región. Esto ocurre en los grupos y temas recién señalados, así como en la propuesta de avanzar en el modo 4 de prestación de servicios, la facilitación del comercio, la propiedad intelectual y la salud pública, y el trato especial y diferenciado, entre otros. India muestra interés en las negociaciones de AMNA, por el mayoritario peso de sus manufacturas en la estructura exportadora y las crestas arancelarias que enfrenta en exportaciones clave (textiles, vestido y productos de cuero), así como en varios subsectores de servicios (ingeniería, arquitectura, salud, informática y modo 4). Por otra parte, tiene intereses ofensivos y defensivos en el sector agrícola, al ser exportadora neta de productos alimenticios y buscar la protección de su frágil población rural, como lo refleja su pertenencia a los grupos Grupo de los 20 y Grupo de los 33 (OMC, 2006b).

La posición de China aparece diferente ya que se podría interpretar que no requiere hacer mayores concesiones, dados los compromisos asumidos al acceder a la OMC en 2001. Este país tendría mucho que perder con el fracaso de Doha, porque tiene relativamente bajos aranceles —con relación a otros países en desarrollo de gran tamaño— y el avance del sistema multilateral fortalecería los efectos que actualmente tienen sus exportaciones sobre el crecimiento. Asimismo, el fortalecimiento del sistema multilateral actuaría como defensa contra las presiones proteccionistas de países desarrollados. Por otra parte, enfrentada a la probabilidad de un fracaso en esas negociaciones, el país redobla sus esfuerzos para establecer acuerdos preferenciales, sobre todo en su propia región (Hufbauer y Schott, 2006). Esto plantea

²² Los temas de interés de estos países figuran en CEPAL (2005a), cuadro II.1.

²³ Los aranceles de estos países presentan promedios más bajos que los de los países desarrollados y los de otros países en desarrollo (en particular los de Asia).

verdaderos riesgos de rezago para los países de América Latina y el Caribe, aunque cabe señalar que China también ha buscado firmar acuerdos con algunos de estos países.

Por su parte, los países desarrollados persistieron en las propuestas efectuadas antes de la conferencia de Hong Kong e insistieron en que solo las ajustarían una vez recibidas mejores ofertas de otros países, tanto desarrollados como en desarrollo. Mientras la Unión Europea ha tenido posiciones proactivas en AMNA y servicios, pero más bien defensivas en varios aspectos de la negociación agrícola, Estados Unidos muestra un carácter defensivo en aspectos de la competencia de exportaciones —especialmente ayuda alimentaria— pero es claramente ofensivo en materia de acceso a los mercados. La Unión Europea también ha expresado su interés en retomar los trabajos sobre los temas de Singapur dentro de la OMC y también en otros foros, los que, con excepción de la facilitación del comercio, salieron de la agenda con el paquete de julio. Con todo, los dos actores principales, la Unión Europea y Estados Unidos, priorizaban en sus agendas la conclusión de la Ronda de Doha durante el año 2006, subrayando el riesgo de no alcanzar su procesamiento interno por la fecha de conclusión de la Autoridad de Promoción del Comercio en Estados Unidos (Comisión Europea, 2006; USTR, 2006).²⁴ Este último país continúa con una política activa de acuerdos preferenciales bilaterales, entre los que se incluyen varios países de la región (Perú y Colombia son los de más reciente conclusión). Tales acuerdos anticipan muchas veces disciplinas aún no desarrolladas en el sistema multilateral.

Como en fases previas, se ha configurado una geometría variable en la coordinación de intereses de estos grandes actores, que trasciende el eje Norte-Sur, aunque también persisten las señales de diferenciación y presión sobre los países en desarrollo de mayor tamaño para que hagan mayores concesiones en la negociación.²⁵ Por otra parte, algunas demandas específicas de pequeñas economías o de países menos adelantados —que están teniendo una participación creciente en sus temas de interés— destinadas a atender sus condiciones particulares han encontrado rechazo en otros países en desarrollo y no ha habido acuerdo en establecer nuevas categorizaciones de países.

A diferencia de lo que ocurrió en la Ronda Uruguay, estas negociaciones no han concitado un apoyo activo de la industria ni en los Estados Unidos ni en Europa o el resto de los principales países desarrollados. En cambio, los grupos críticos de las negociaciones de la OMC, tanto del sector privado como de la sociedad civil, se han organizado para hacer llegar sus planteamientos en contra (Hufbauer y Schott, 2006). En América Latina y el Caribe, las negociaciones en el marco del sistema multilateral tampoco consiguen atraer la atención del sector privado, más concentrado en las negociaciones bilaterales y en sus procesos de aprobación e implementación. Este panorama se complica más por la proximidad de las elecciones en varios de los países que resultan actores importantes de este proceso.

²⁴ Existen múltiples visiones respecto de las dificultades para renovar la Autoridad de Promoción del Comercio, a lo que se suma la conclusión de la ley de seguridad agrícola y de inversión rural a fines de 2007 (véase Hufbauer y Schott, 2006).

²⁵ Así lo ha destacado el Gobierno de Estados Unidos, por ejemplo, en su coordinación con el Grupo de los 20 para la eliminación de subvenciones a la exportación en agricultura o con propuestas comunes con India y Chile en materia de servicios (USTR, 2006).

C. TAREA CRÍTICA: ¿CÓMO POTENCIAR LA DIMENSIÓN DEL DESARROLLO?²⁶

1. Cuestiones generales de la dimensión del desarrollo

La dimensión del desarrollo no es una preocupación nueva en el sistema multilateral, aunque su concepción y tratamiento han cambiado. Actualmente se presta mayor atención a las necesidades de asistencia técnica, de construcción de capacidad institucional y, más recientemente, de ayuda para el comercio, para enfrentar los costos de ajustes y desarrollar la oferta de exportaciones. Desde la creación del Sistema Generalizado de Preferencias hasta el trato especial y diferenciado —como se definió y aplicó desde la Ronda Uruguay—, se observa que la atención que antes se prestaba a las condiciones de demanda ahora se dirige hacia las restricciones de oferta que enfrentan los países en desarrollo (OMC, 1999). En el actual trato especial y diferenciado se consideran básicamente algunas flexibilidades y niveles diferenciados para los países en desarrollo respecto de sus compromisos; mayores plazos de implementación en varios acuerdos; derecho a invocar disposiciones especiales (cláusula de habilitación, disposiciones sobre balanzas de pagos, entre otras), y disposiciones específicas en determinados acuerdos (por ejemplo, el de subvenciones). Para el grupo de los países menos adelantados (PMA), el tratamiento especial es más amplio o flexible.

En este sentido, la ayuda para el comercio surge como un enfoque útil y novedoso, en tanto se concentra en eliminar las restricciones que enfrenta la oferta exportable de los países en desarrollo. Así complementa los esfuerzos por ubicar la dimensión del desarrollo como un objetivo central de la Ronda de Doha (véanse OMC, 2001a, 2001b y 2005a).

2. Hacia un nuevo enfoque: la ayuda para el comercio

La perspectiva de la ayuda al comercio supone que comercio y ayuda son dimensiones complementarias más que sustitutas, como normalmente se había considerado. Su instrumentación, como tema de discusión en la OMC, está dirigida en buena medida a apoyar a los países en desarrollo en procesos de ajuste y a superar sus restricciones de oferta para mejorar su inserción, al tiempo que se fortalecen la asistencia técnica y las iniciativas de creación de capacidad institucional.²⁷ Los objetivos agrupados en dos grandes categorías de ayuda corresponden a costos y requerimientos distintos también en cuanto a su naturaleza y horizonte temporal, como se indica en el cuadro III.3.

²⁶ Véase más antecedentes sobre el tema en CEPAL (2006c).

²⁷ Véase el Plan de asistencia técnica y formación 2006 (WT/COMTD/W/142) formulado al respecto para el año 2006 en la OMC. Lengyel (2005) realiza estimaciones de costos en América Latina para responder a las necesidades de ajuste y de aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay.

Cuadro III.3
CATEGORÍAS DE AYUDA PARA EL COMERCIO: ORIENTACIÓN Y CARACTERÍSTICAS

Categoría y orientación	Características básicas
Tipo 1: Destinada a fortalecer la capacidad de comercio para la competitividad y el desarrollo	Responde a necesidades de largo plazo, de algún modo independientes de las negociaciones y similares a las que atiende la asistencia oficial para el desarrollo (AOD), pero con requerimientos de recursos adicionales, que podrían concederse como préstamos en condiciones preferenciales o subsidios a los países demandantes.
Tipo 2: Dirigida a afrontar los costos que derivan de las negociaciones comerciales	Responde a necesidades de corto plazo y se orienta a los “perdedores” —no equivalentes a los países menos adelantados— en las negociaciones. Esta categoría involucra, entre otras cosas, los efectos de la liberalización en los ingresos fiscales, la erosión de preferencias, los efectos de los ajustes requeridos (incluidos los ajustes laborales inducidos por la reestructuración) y los costos de aplicación de los acuerdos, en particular en ámbitos como la facilitación del comercio, la propiedad intelectual, los estándares y las normas sobre servicios. Este concepto de ayuda, algo más nuevo, alude a los costos resultantes de la reforma para algunos países y su vínculo con las ganancias de otros o del conjunto. Por ello, se estima que los requerimientos de recursos para enfrentar tales costos, a diferencia del primer tipo de ayuda, deberían otorgarse mediante subvenciones.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Lauren Phillips y otros, “Aid for Trade: What does it mean? Why should aid be part of WTO negotiations? And how much might it cost?”, *Opinions*, N° 61, Londres, Overseas Development Institute, 2005 y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “Concept Note on Aid for Trade: Context, Content, Concerns and a Way Forward”, Nueva York, Poverty Group, Bureau for Development Policy, enero de 2006.

Aparecen en el debate diversas visiones respecto de las orientaciones, alcance y forma de operación que debería tomar la ayuda, lo que define diferencias respecto de la institucionalidad para su gestión, coordinación y suministro, y en particular sobre el papel que le correspondería a la OMC en esta tarea. Del mismo modo, es objeto de debate la inclusión de las decisiones en esta materia dentro del compromiso único de la Ronda de Doha.

Establecer la ayuda para el comercio plantea desafíos considerables, en primer lugar, por la heterogeneidad de las restricciones presentadas por los países y el impacto de la reforma comercial. Por otra parte, los donantes y organismos prestadores no quieren consolidar sus compromisos de ayuda con un mecanismo vinculante ante la OMC, de modo que se requieren nuevos mecanismos institucionales para asegurar el uso eficaz de los fondos requeridos por los países en desarrollo, en particular los orientados al desarrollo. Por último, si bien la disponibilidad de la ayuda financiera es rápida, puede no ser suficiente para atender las necesidades planteadas (véanse Evenett, 2005; Stiglitz y Charlton, 2006). La negociación sobre la facilitación del comercio ilustra estos desafíos, al considerar como prioritarias las dimensiones de asistencia técnica y creación de capacidad institucional, con lo que las propuestas adquieren una gran especificidad (véase el recuadro III.2).

Stiglitz y Charlton (2006) indican que la ayuda para el comercio debería centrarse en tres aspectos: i) el fortalecimiento de instituciones nacionales y regionales encargadas de aplicar las políticas y regulaciones comerciales orientadas al desarrollo; ii) el desarrollo de las empresas para el logro de mayor competitividad, con el apoyo de los gobiernos, y iii) la atención a las barreras de la infraestructura interna (facilitación de comercio). En esta propuesta, cabe destacar la necesaria articulación de los sectores

público y privado, así como la importancia del papel de las instituciones regionales. La CEPAL está elaborando propuestas con el objeto de articular asistencia técnica en este tema en el ámbito regional.

Recuadro III.2

LA ASISTENCIA TÉCNICA EN LAS NEGOCIACIONES SOBRE LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO

El objetivo de las negociaciones en materia de facilitación del comercio es contribuir a esclarecer los artículos V, VIII y X del GATT, referidos a: libertad de tránsito; derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación, y publicación y aplicación de los reglamentos comerciales, respectivamente. El trabajo del Grupo de Negociación sobre Facilitación del Comercio se circunscribió solo a estas materias, dado que desde que comenzó a abordar los “temas de Singapur”, enfrentó la reticencia de parte de los países en desarrollo y los países menos adelantados.^a

La asistencia técnica en este ámbito es de enorme importancia y complejidad por las diferencias en cuanto al grado de implementación de las medidas de facilitación del comercio que existen entre los países en desarrollo y porque muchas veces el tema no está entre las prioridades de desarrollo de los países. En este contexto, las medidas propuestas para la negociación se pueden separar en dos tipos: las que no requieren de infraestructura costosa sino principalmente disposiciones administrativas (por ejemplo la publicación de los reglamentos comerciales) y las que exigen de esfuerzos sostenidos, tanto respecto de los recursos como de la capacidad de aplicación (por ejemplo, instauración de sistemas informatizados para reducir o eliminar la discrecionalidad). Entre varias propuestas similares, se encuentra la propuesta conjunta de 11 países de la región para instrumentalizar la asistencia técnica, mediante diversas etapas y plazos de aplicación (véase TN/TF/W/81 de la OMC).^b

De las numerosas contribuciones de los países al proceso de negociaciones sobre facilitación del comercio en el área de la asistencia técnica, la creación de capacidad y el trato especial y diferenciado, se desprende que: i) existe un amplio consenso entre los países en desarrollo y los países menos adelantados sobre la importancia de la dimensión de asistencia técnica de las negociaciones para lograr avances concretos en materia de facilitación del comercio; ii) aunque otros organismos internacionales deben seguir cumpliendo un papel relevante, es preciso crear una entidad coordinadora y centralizadora, en el seno de la OMC, encargada de los ámbitos relativos a la asistencia técnica, la creación de capacidad, el financiamiento y las necesidades de los países, en el concepto más amplio de la facilitación del comercio (que rebase los tres artículos de negociación antes mencionados), y iii) los países en desarrollo y los países menos adelantados deben intervenir activamente para hacer diagnósticos adecuados, obtener la ayuda necesaria y materializar así los avances en materia de facilitación del comercio para aprovechar la expansión del comercio internacional. En ese contexto, la CEPAL celebró en noviembre de 2005 un seminario-taller con expertos de 20 países iberoamericanos, para intercambiar ideas, opiniones y propuestas orientadas a una implementación eficiente de los instrumentos de facilitación del comercio. En las conclusiones del evento se subrayó la necesidad de profundizar los esfuerzos de coordinación regional en el ámbito de la facilitación del comercio, aprovechando para esto el foro electrónico Red de Conocimientos sobre las Tecnologías de la Información aplicadas a la Facilitación del Comercio (RECTIFAC) dispuesto por la CEPAL para tales fines.^c

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “El rol de la asistencia técnica en las negociaciones sobre facilitación del comercio en la Organización Mundial del Comercio (OMC)”, *Boletín FAL*, N° 238, Santiago de Chile, junio de 2006.

^a Por otra parte, la OMC abarca varios temas de la facilitación del comercio en otros acuerdos (valoración en aduana y normas de origen, entre otros).

^b La propuesta proviene de Chile, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay.

^c Conclusiones en CEPAL (2006e) y referencia al foro: <http://stnt01.eclac.cl/WBE/?boardID=rectifac>.

Experiencia y recomendaciones

En la discusión sobre la ayuda para el comercio se aprovechan la experiencia adquirida, los debates celebrados y las recomendaciones formuladas por organismos internacionales —entre ellos el

Banco Mundial, el FMI y la UNCTAD.²⁸ Diversos organismos enfrentan los desafíos de contribuir al diseño e implementación de políticas complementarias a las comerciales y articular mejor el conjunto de políticas en torno a una estrategia de desarrollo. Entre las políticas complementarias se incluyen las políticas macroeconómicas y financieras, regulatorias y de competencia, así como de infraestructura, entre otras (véanse OMC, 2004b y UNCTAD, 2004). Si bien la apertura de los mercados se ha facilitado, las estrategias con una visión estrecha de los factores clave para que el comercio contribuya al crecimiento no han resultado tan eficaces para prevenir la erosión de competitividad y estimular la diversificación de exportaciones a fin de reforzar el vínculo entre estas y el resto de la economía.

Estos organismos también señalan la incidencia de la “condicionalidad” de préstamos y ayudas sobre la limitada apropiación interna de la reforma, lo que produce dificultades para su implementación. Junto con la infraestructura institucional y física para fortalecer la capacidad de oferta y la competitividad, contemplan, entre otras cosas, las inversiones y la transferencia de tecnología Sur-Sur. También sugieren un papel más importante de los bancos regionales en el apoyo a la capacidad comercial.²⁹ Como complemento, diversos organismos destacan la necesidad de prestar asistencia a los países en desarrollo en las negociaciones comerciales y de combinar mejor la apertura con la construcción de institucionalidad y con medidas para mitigar los eventuales efectos adversos, requiriendo a su vez evaluaciones de consecuencias y necesidades vinculadas a la reforma comercial y los acuerdos.

En la ayuda para el comercio, tal como se propugna actualmente en varios organismos internacionales, se concibe al comercio y a las políticas comerciales como parte de las estrategias de desarrollo. Esta perspectiva coincide con planteamientos recurrentes de la CEPAL, desde sus propuestas históricas hasta las más recientes (véanse CEPAL, 2002 y 2004).³⁰ Las tareas que está desarrollando la CEPAL en apoyo de las funciones de administración e implementación derivadas de la firma de acuerdos preferenciales y de libre comercio parten de la base de que el aprovechamiento de tales acuerdos induce a los países a revisar sus políticas, estrategias e institucionalidad (www.cepal.org/comercio). Consonante con visiones emergentes, también viene propugnando la coordinación de normas en diversos ámbitos—origen, estándares y facilitación del comercio, entre otros—, así como de esfuerzos de inversión y financiamiento a escala regional, que estimularían y facilitarían el comercio entre los países. El comercio regional suele tener un mayor contenido de valor agregado y tecnológico, lo que puede redundar en mayores estímulos a las economías en su conjunto.

3. El mandato de la Conferencia Ministerial de Hong Kong y el debate actual

La ayuda para el comercio prevista en el párrafo 57 de la Declaración de la Conferencia Ministerial de Hong Kong se orienta a los países en desarrollo, en particular a los países menos adelantados, para desarrollar la capacidad de oferta y la infraestructura relacionada con el comercio que necesitan a fin de aplicar los acuerdos de la OMC, beneficiarse de ellos y aumentar su comercio. Es por tanto un valioso complemento del Programa de Doha. Esta Conferencia también resolvió profundizar el trabajo sobre los

²⁸ Algunas referencias son: UNCTAD, 2006; FMI/Banco Mundial, 2005; PNUD, 2006b; BID, 2006; y Banco Mundial, 2006b.

²⁹ Para atender la complejidad de los múltiples acuerdos en la región, el BID ha propuesto la creación de foros o redes de cooperación entre los países y proyectos articulados sobre facilitación del comercio y las inversiones a fin de contribuir con la participación de las pymes en el ámbito internacional, iniciativas de infraestructura (Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y el Plan Puebla-Panamá) y el fortalecimiento del sector privado (BID, 2006).

³⁰ En su trabajo también se comprueba la escasa participación del componente dedicado al comercio dentro de la cada vez menor asistencia oficial para el desarrollo que recibe la región (Naciones Unidas, 2005).

países menos adelantados, priorizar la asistencia técnica y construcción de capacidad, así como fortalecer el Marco Integrado.

El Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio, creado en febrero e integrado por 13 miembros procedentes de países desarrollados y en desarrollo,³¹ recomendaría al Consejo General la forma de hacer que la ayuda sea más operativa y funcional a la dimensión del desarrollo de la Ronda de Doha. Mediante consultas directas del Director General de la OMC, una segunda vía de trabajo ha permitido reafirmar el compromiso de aportar recursos adicionales —que han crecido considerablemente— destinados a la ayuda para el comercio.

Las visiones regionales se aprecian en comunicados recientes de diversos países: i) el Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, donde participan los países del Caribe; ii) Brasil; iii) tres países de la Comunidad Andina: Colombia, Ecuador y Perú; iv) Barbados, con planteamientos de las economías pequeñas y vulnerables, y v) un grupo de seis países en desarrollo, que incluye a Guyana, Honduras y Nicaragua. Bajo diversos acápites, los grupos abordan los cuatro temas siguientes: marco general orientador, ámbitos o alcance de la ayuda, aplicación y recursos. Sus visiones y propuestas figuran en el recuadro III.3.

Por último, los países sugieren abordar el tema de la ayuda con la participación de mecanismos e instituciones regionales (entre ellos, los esquemas de integración regional y las comisiones de las Naciones Unidas) y la mayoría estima que el Marco Integrado es una plataforma modelo para elaborar las pautas que gobernarían la ayuda para el comercio en esta nueva fase. Las visiones expresadas en los aportes revisados se inscriben en un conjunto más amplio de preocupaciones e interrogantes de los países en desarrollo, como el bajo grado de participación en la conceptualización y diseño de la ayuda para el comercio y el tipo y grado de condicionalidad que tendrán los préstamos, entre otras (PNUD, 2006a).³² En una propuesta novedosa, proveniente del grupo de los países menos adelantados, se considera utilizar el análisis de cadenas de valor para identificar medidas que fortalezcan la capacidad de oferta en los países en desarrollo (WT/AFT/1).

Las recomendaciones del Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio formuladas a fines de julio señalan que una ayuda para el comercio efectiva fortalecerá el crecimiento y reducirá la pobreza, complementando las reformas comerciales multilaterales y distribuyendo más equitativamente sus beneficios. En tal sentido complementa la Ronda de Doha, pero no depende de su éxito. La ayuda incluiría actividades identificadas como prioridades de desarrollo relacionadas con el comercio dentro de las estrategias de los países receptores y distinguen básicamente las siguientes categorías de ayuda: políticas y regulaciones comerciales, desarrollo comercial, infraestructura relacionada con el comercio, construcción de capacidad productiva y ajuste relacionado con el comercio. Para su operacionalización, el Equipo adopta los principios de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo, que incluyen la apropiación nacional y rendición de cuentas entre las partes (Banco Mundial, 2005). También entrega lineamientos para fortalecer la formulación de la demanda y la respuesta de los donantes, así como su articulación a niveles nacional, regional y global. Finalmente, subraya la necesidad de monitoreo y evaluación, entre otras materias y recomendaciones específicas (véase el documento WT/AFT/1 de la OMC).

³¹ Se incluyen los coordinadores de los grupos de países menos adelantados y de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, así como tres países de la región: Barbados, Brasil y Colombia.

³² Un grupo de seis países en desarrollo, entre ellos Guyana, Honduras y Nicaragua, señalan efectivamente que los países más vulnerables han quedado fuera de los debates (WT/AFT/20).

Recuadro III.3

**ORIENTACIÓN Y RECOMENDACIONES DE PAÍSES DE LA REGIÓN SOBRE
LA AYUDA PARA EL COMERCIO**

En el **marco general** los países abordan las orientaciones de la ayuda y su relación con la dimensión del desarrollo dentro de la actual Ronda. Para algunos países la ayuda para el comercio no es tema ni herramienta de negociación, sino instrumento de promoción de la dimensión del desarrollo, y proponen ampliar el alcance de la Declaración Ministerial de Hong Kong para abordar nuevas necesidades. También se plantea que cierto tipo de países en desarrollo debería tener atención especial, como las economías pequeñas y vulnerables (grupo de seis países en desarrollo).

En **ámbitos o alcance** de la ayuda, los países consideran básicamente: i) la asistencia para el ajuste, por ejemplo, los costos sociales (desempleo) y más específicamente los que derivan del fin del acuerdo sobre textiles o el aumento de precios de los alimentos (Barbados); ii) el cumplimiento de normas y la creación de capacidad comercial, incluidos el marco institucional para la política comercial (Brasil) y un centro de asesoría legal (Comunidad Andina), y iii) el desarrollo de la oferta y la infraestructura para el comercio (por ejemplo, facilitación de comercio), previendo atender la entrada a nuevos mercados (Estados de África, el Caribe y el Pacífico), prestar servicios a las pymes (Barbados), movilizar recursos de trabajadores migrantes o temporales (Brasil) y desarrollar capacidades empresariales (Comunidad Andina). Brasil considera un papel coordinador para la OMC en las tareas previstas en ii). Algunos países evalúan que la ayuda debe orientarse no solo a los resultados de esta Ronda sino también a los acuerdos existentes (seis países en desarrollo) y las oportunidades resultantes de los acuerdos regionales. Por otra parte, se estima difícil establecer el alcance de la ayuda sin conocer las implicancias de la Ronda de Doha (Barbados).

En lo concerniente a la **aplicación** de la ayuda, plantean propuestas sobre los mecanismos de gestión, coordinación y administración, las formas, los plazos de suministro y vínculos con los períodos de transición y la supervisión de la aplicación, entre otros. El debate incluye el papel de la OMC en estas tareas y la incorporación o no de estos acuerdos en el “compromiso único” de la Ronda. La no inclusión obedecería, entre otras cosas, a la apertura de la ayuda a otros acuerdos de la OMC. Los países de la Comunidad Andina subrayan que las demandas deberían ajustarse a políticas de desarrollo y la mayoría asigna un papel de coordinación para la OMC, en el marco de un grupo consultivo interinstitucional —por ejemplo— para reforzar la eficiencia y coherencia.

Sobre los **recursos**, se refieren a la adicionalidad, naturaleza y forma de otorgamiento (donación o préstamo), la no condicionalidad (Barbados) y la oportunidad de la ayuda, entre otros. Los países de la Comunidad Andina destacan el poco peso de la ayuda para el comercio en la asistencia oficial para el desarrollo y la baja proporción de esta que obtiene la región; Brasil enfatiza la necesidad de contar con recursos adicionales para superar la tendencia decreciente de la AOD, y el Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico propone multilateralizar la ayuda, potenciando los aportes bilaterales, y prever ayudas prolongadas (proyectos plurianuales), en un calendario ajustable a los períodos de transición.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de la Organización Mundial del Comercio (OMC), comunicaciones de los países, WT/AFT/W/8, 10, 12, 18 y 20, 2006.

En síntesis, existe un consenso amplio sobre la importancia de la ayuda para el comercio en la Ronda de Doha, como complemento de otros elementos de la dimensión del desarrollo, y con la necesaria interacción entre comercio, ayuda y reformas más profundas en los países. Esto requiere, a su vez, mayor articulación entre los sectores público y privado en las economías y mejores evaluaciones de las necesidades de los países en desarrollo en el contexto de sus estrategias de crecimiento. También se estima necesario contar con más recursos y profundizar la coordinación entre donantes, pero existe menos acuerdo sobre el carácter vinculante de los compromisos que asumen los donantes y la institucionalidad requerida para llevarlos a cabo (incluido el papel de la OMC). Tampoco está muy clara la relación entre la ayuda para el comercio y la capacidad y condicionalidad del cumplimiento de los compromisos por parte de los países en desarrollo. No obstante, la perspectiva regional para los diagnósticos y las iniciativas en este campo está cada vez más presente, con lo que aumentan las posibilidades de que los organismos regionales de distinta índole, entre ellos, la CEPAL, cumplan un papel importante.

4. El futuro de la Ronda de Doha y los países en desarrollo

Las negociaciones de la Ronda de Doha fueron suspendidas a fines de julio. En virtud de la Declaración Ministerial de Hong Kong, se habían pospuesto las decisiones políticas necesarias para su conclusión pero no se modificó el clima político para producir esas decisiones durante el primer semestre del año 2006. Fundamentalmente, persisten los problemas relacionados con las condiciones que deben cumplir las negociaciones para que sean aceptables para los principales interesados. Por una parte, los Estados Unidos busca obtener mejores condiciones de acceso a los mercados para sus exportaciones agrícolas, tanto en la Unión Europea como en los mercados de algunos países en desarrollo, aunque igualmente existe interés en otros aspectos de acceso a los mercados para los bienes no agrícolas y los servicios. La Unión Europea necesita —para trasladar su reforma de la política agrícola a un compromiso multilateral— resultados en materia de acceso a los mercados de bienes no agrícolas y servicios. Para los principales países en desarrollo que participan en la negociación no está claro cuál es el perfil de los resultados que harían posible concluir la Ronda. Actualmente, si bien se encuentran a la ofensiva en agricultura, sobre todo frente a la posición europea, están a la defensiva en el acceso a los mercados de productos no agrícolas y los servicios. Por ende, la ecuación que les resultaría satisfactoria muestra escasa viabilidad.

Se sabía que las negociaciones no concluirían en diciembre de 2006, si en julio no se lograba diseñar un paquete para resolver las decisiones postergadas, lo que finalmente no ocurrió. Cabe destacar que si bien se expresaban regularmente visiones pesimistas respecto de la Ronda y sus resultados, estos no parecían ser negativos para los países en desarrollo. En términos de liberalización, aun cuando no se han logrado resultados concretos, se reconoce que la mayor parte de los países en desarrollo, entre ellos la totalidad de los países menos adelantados, se podrían exceptuar mediante uno o varios mecanismos de los compromisos de liberalización. Las negociaciones se centran en un número determinado de países en desarrollo, objetivos que representan la masa crítica en cuanto al acceso a los mercados de bienes (agrícolas y no agrícolas) y servicios.

Por su parte, los países menos adelantados a partir de la conferencia Hong Kong cuentan con un compromiso de acceso no recíproco a los mercados no solo de los países desarrollados sino de varios países en desarrollo, lo que aún debía concretarse. Los países menos adelantados estarán exceptuados de prácticamente todos los nuevos compromisos de Doha. Además, con excepción de la facilitación del comercio, casi no hay nuevas disciplinas que demanden esfuerzos de aplicación para los países en desarrollo, que es la gran crítica de los resultados de la Ronda Uruguay. Si bien persisten instrumentos que siembran dudas respecto del real acceso a los mercados que pueda lograrse cuando se definan las modalidades, hay verdadera voluntad de abordar los problemas de los países en desarrollo mediante la figura de la ayuda para el comercio (evaluada como uno de los temas destacados dentro de los elementos disponibles sobre la mesa de negociación desde la conferencia de Hong Kong) y en particular aplicadas a las medidas de facilitación del comercio. Otros elementos significativos para los países en desarrollo eran disponer de una fecha de término para las subvenciones a la exportación, junto con un posible recorte sustantivo y disciplinas en la ayuda interna agrícola, fortalecer normas que ofrecen condiciones más equilibradas para sus intereses o resguardo contra las tentaciones proteccionistas de socios desarrollados, así como nuevos mecanismos de trato especial y diferenciado, entre otras cosas.

En consecuencia, había un conjunto de elementos sobre la mesa que podrían haber llevado a un resultado aceptable para diversos países en desarrollo. La polvareda que levantan las grandes discusiones de los miembros más relevantes de la OMC ha opacado los avances señalados y hace perder de vista la importancia más permanente de la OMC como base de sustentación del sistema multilateral del comercio. Como se ha indicado en otras oportunidades, el sistema multilateral ofrece algunas posibilidades no disponibles en acuerdos regionales, bilaterales u otros preferenciales. Su importancia radica en la

posibilidad de construir un sistema confiable basado en normas consensuadas por sus participantes, de ofrecer un plano equitativo de negociaciones entre partes muy diferentes y así abordar además las asimetrías de sus capacidades y requerimientos, y aportar un sistema sólido para enfrentar las controversias, el que permite un real acceso a las economías de menor desarrollo.

La reciente suspensión de negociaciones genera gran incertidumbre sobre el curso que seguirán los acuerdos alcanzados o los progresos logrados en el proceso, varios de la mayor relevancia para los países en desarrollo, entre ellos las recomendaciones sobre la ayuda para el comercio.

Finalmente, a las interrogantes planteadas se agrega una de carácter más estructural. Se trata de en qué medida los acuerdos derivados de esta Ronda permitirán abordar los problemas y desafíos del siglo XXI. Entre estos se encuentran las prácticas anticompetitivas con expresión crecientemente transfronteriza, el comercio electrónico y las tecnologías de la información y las regulaciones internas y sus efectos en el comercio, incluidas las medidas relacionadas con la seguridad, la salud o el medio ambiente. En estas materias el sistema multilateral se encuentra cada vez más desfasado respecto de las reglas bilaterales acordadas por un gran número de sus propios miembros, entre ellos los países en desarrollo, en otros foros internacionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, F. (2005), "The shrinking gains from trade: a critical assessment of Doha Round projections", *Global Development and Environment Institute Working Paper*, N° 05-01.
- Banco Mundial (2006a), *Agricultural Trade Reform and the Doha Development Agenda*, Washington, D.C., Palgrave MacMillan.
- _____ (2006b), *Assessing World Bank Support for Trade 1987-2004: An IEG Evaluation*, Washington, D.C. [en línea] <http://www.worldbank.org/ieg/trade/report.html>.
- _____ (2005), "Aumentar juntos la eficacia de la ayuda al desarrollo", Foro de Alto nivel, París 28 de febrero al 2 de marzo [en línea] <http://www1.worldbank.org/harmonization/Paris/SpanishNEWSLETTER322.pdf>.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2006), *Aid for Trade in Latin America and the Caribbean: the Inter-American Development Bank's experience* (WT/AFT/W/13), Washington, D.C., 24 de mayo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2006a), "Primeras impresiones sobre Hong Kong", *Notas de comercio internacional*, vol. 1, N°1, Santiago de Chile, enero.
- _____ (2006b), "El rol de la asistencia técnica en las negociaciones sobre facilitación del comercio en la Organización Mundial del Comercio (OMC)", *Boletín FAL*, N° 238, Santiago de Chile, junio.
- _____ (2006c), "El debate sobre la ayuda para el comercio en la OMC", *Notas de comercio internacional*, N° 2, Santiago de Chile, junio.
- _____ (2006d), "Preservar el sistema multilateral de comercio: una evaluación de Doha", *Notas de la CEPAL*, número especial, julio.
- _____ (2006e), "Modernización de aduanas e implementación de sistemas de ventanillas únicas de comercio exterior: resultados de un seminario-taller internacional", *Boletín FAL*, N° 234, Santiago de Chile, febrero.
- _____ (2005a), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2004. Tendencias 2005* (LC/G.2283-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.117.
- _____ (2005b), "Seguimiento y perspectivas de las negociaciones en la OMC: de Ginebra, julio 2005, a Hong Kong, diciembre 2005", *Boletín FAL*, N° 232, Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (2004), *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago de Chile, 11 de junio.
- _____ (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago de Chile.
- CINPE/ICTSD (Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible/Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible) (2006), "Londres no logró zanjar las diferencias de Hong Kong", *Puentes*, vol. 8, N° 1 [en línea] <http://www.ictsd.org/monthly/puentes>.
- Comisión Europea (2006), "EU Trade Policy: DG Trade work Programme and main issues for the 133 Committee in 2006", Bruselas, 17 de enero.
- Das, Dilip (2006), "Hong Kong Ministerial of the Doha Round of Multilateral trade negotiations: achieving a low-level equilibrium", Toronto, febrero.
- Evenett, Simon J. (2005), "From "Trade versus Aid" to "Aid for Trade"?", *WTO News*, N° 13, Swiss Institute for International Economics and Applied Economic Research (SIAW), septiembre.
- FMI (Fondo Monetario Internacional)/Banco Mundial (2005), "Doha Development Agenda and Aid for Trade" (DC2005-0016), 12 de septiembre.
- Hufbauer, Gary y Jaffrey Schott (2006), "The Doha Round after Hong Kong", *Policy Briefs in International Economics*, N° PB06-2, Institute for International Economics, febrero.
- ICTSD (Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible) (2006), *Bridges Weekly Trade News Digest*, varios números [en línea] <http://www.ictsd.org/weekly/index.htm>.

- _____ (2005), Serie de Informes de la Ronda de Doha. Actualización para Hong Kong [en línea] http://www.ictsd.org/pubs/dohabriefings/Hong_Kong_Update/Spanish/SerieDoha.pdf
- Naciones Unidas (2005), *Objetivos de desarrollo del Milenio. Una mirada desde América Latina y el Caribe* (LC/G.2331-P), J. L. Machinea, A. Bárcena, A. León (coords.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.107.
- Newfarmer, R. (ed.) (2005), *Trade, Doha, and Development: A Window into the Issues*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2006), *Trading Up: Economic Perspectives on Development Issues in the Multilateral Trading System*, París, OECD Trade Policy Studies.
- OMC (Organización Mundial de Comercio) (2006a), Documentos de referencia del Presidente, abril y mayo de 2006 [en línea] http://www.wto.org/spanish/tratop_s/agric_s/refpapers_apr06_s.htm (actualización de 30 de mayo de 2006).
- _____ (2006b), “La OMC y la Ronda de Doha: El camino a seguir”, discurso de Pascal Lamy, Nueva Delhi, 6 de abril [en línea] http://www.wto.org/spanish/news_s/sppl_s/sppl23_s.htm.
- _____ (2006c), *Negotiating Group on Market Access. Progress Report by the Chairman, Ambassador Don Stephenson, to the Trade Negotiations Committee* (TN/MA/17), Ginebra, marzo.
- _____ (2006d), *Striving To Achieve Fair, Balanced And Development Friendly Modalities In NAMA. Submission by NAMA 11 Group Of Developing Countries* (TN/MA/W68), Ginebra, marzo.
- _____ (2006e), *NAMA 11 Ministerial Communiqué. Communication from the NAMA 11 Group of Developing Country* (TN/MA/W/79), julio.
- _____ (2005a), *Aspectos de las negociaciones de la Ronda de Doha relativos al Desarrollo. Nota de la Secretaría* (WT/Comed/W/143), Comité de Comercio y Desarrollo, 13 de septiembre.
- _____ (2005b), Carpeta de prensa. Sexta Conferencia Ministerial, Hong Kong, China. Notas Informativas, N° 13 a 18, diciembre.
- _____ (2005c), Declaración Ministerial, sexta Conferencia Ministerial (WT/MIN(05)/DEC), Hong Kong, 18 de diciembre [en línea] http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min05_s/final_text_s.htm.
- _____ (2004a), Decisión adoptada por el Consejo General el 1° de agosto de 2004 (WT/L/579) [en línea] http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/draft_text_gc_dg_31july04_s.htm
- _____ (2004b), *Informe sobre el comercio 2004. Análisis del vínculo entre el entorno normativo nacional y el comercio internacional*, Ginebra.
- _____ (2001a), Declaración ministerial. Cuarta Conferencia Ministerial, Doha (WT/MIN(01)/DEC/W/1), 14 de noviembre [en línea] http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_s.htm.
- _____ (2001b), Cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación. Decisión del 14 de noviembre de 2001 (WT/MIN(01)/17) [en línea] http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_implementation_s.htm
- _____ (1999), “Background document”, Simposio de Alto nivel sobre Comercio y Desarrollo, Ginebra, 17 y 18 marzo [en línea] http://www.wto.org/spanish/tratop_s/devel_s/hlmdev_s.htm
- Panagariya, Arvind (2005), “Liberalizing agriculture”, *Foreign Affairs*, December 2005 – WTO Special Edition.
- Phillips, Lauren y otros (2005), “Aid for Trade: What does it mean? Why should aid be part of WTO negotiations? And how much might it cost?”, *Opinions*, N° 61, Londres, Overseas Development Institute.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2006a), “Concept Note on Aid for Trade: Context, Content, Concerns and a Way Forward”, Nueva York, Poverty Group, Bureau for Development Policy, enero.
- _____ (2006b), Respuestas al Equipo de Trabajo sobre la Ayuda para el Comercio de la OMC (WT/AFT/W/526), abril.

- Statement by the NAMA group of developing countries to the NAMA Session, 2 de febrero de 2006 [en línea] <http://www.tradeobservatory.org/library.cfm?refID=78466>
- Stiglitz, Joseph E. y Andrew Charlton (2006), "Aid for Trade. A report for the Commonwealth Secretariat", Working Paper, Initiative for Policy Dialogue, marzo.
- Sutherland, P. y otros (2004), *El futuro de la OMC. Una respuesta a los desafíos institucionales del nuevo milenio. Informe del Consejo Consultivo del Director General*, Ginebra.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo) (2006), Ayuda para el comercio: la perspectiva de la UNCTAD (WT/AFT/W/11), 19 de mayo.
- _____ (2004), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 2004* (UNCTAD/TDR/2004), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.D.29.
- _____ (2003), *Back to Basics: Market Access Issues in the Doha Agenda* (UNCTAD/DITC/TAB/Misc.9), Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.03.II.D.4.
- USTR (Representante de Comercio de los Estados Unidos) (2006), "2006 Trade Policy Agenda and the 2005 Annual Report" [en línea] http://www.ustr.gov/Document_Library/Reports_Publications/2006/2006_Trade_Policy_Agenda/Section_Index.html.

Capítulo IV

**INTEGRACIÓN REGIONAL Y CONVERGENCIA DE
ACUERDOS COMERCIALES****INTRODUCCIÓN**

La experiencia reciente de América Latina y el Caribe muestra que el comercio intrarregional favorece la diversificación exportadora, beneficia en mayor medida a las pymes y trae aparejado un mayor valor agregado que el dirigido al resto del mundo. Sin embargo, el despegue de la integración regional y subregional es lento y existe una brecha entre la voluntad política y las acciones que se toman para llevarla a la práctica. Desde los años noventa ha habido avances en el comercio intrarregional y en la elaboración de normas e instituciones, sobre todo en Centroamérica y en la Comunidad Andina (CAN). No obstante, estos han demostrado ser insuficientes ante la magnitud de los desafíos. Tampoco son significativos los progresos en materia de competitividad, innovación tecnológica y diversificación exportadora. Dado que los avances dependen del desarrollo de políticas nacionales adecuadas en estos planos, la debilidad de la integración es resultado de las deficiencias de las respectivas políticas nacionales.

Se han alcanzado activos importantes en los procesos de integración, tales como ciertos avances institucionales, la reciente creación de los programas de desarrollo social en la CAN, el Fondo para la Convergencia Estructural en el Mercosur y los esfuerzos desplegados para acordar códigos aduaneros únicos y aplicar completamente el arancel externo común, entre otros. Sin embargo, la urgencia de los retos inherentes a una inserción internacional competitiva hace que en el debate regional aparezcan con mayor relevancia las debilidades e insuficiencias del proceso de integración.

La integración regional no puede permanecer por mucho más tiempo en un estado embrionario en vista de las tendencias y avances que se han venido observando en el ámbito internacional: la irrupción de China y otras economías asiáticas en el concierto global y la serie de acuerdos bilaterales de comercio celebrados entre varias economías de la región y con los Estados Unidos, la Unión Europea o, últimamente, con países asiáticos. Todo ello plantea grandes desafíos en términos de competitividad y de actualización de los esquemas de integración. Los acuerdos bilaterales ciertamente conllevan dificultades, vinculadas a la desviación del comercio, una cierta colisión con el multilateralismo, la especial atención que se otorga a los temas de más interés para las economías desarrolladas y algunas exigencias institucionales que no todas las economías en desarrollo están en condiciones de asumir. No obstante, también se traducen en beneficios, entre otros, un mejor acceso a los mercados de los principales socios comerciales de los países. Esto permite consolidar posiciones y preferencias que antes dependían de concesiones discrecionales y estaban sujetas a condiciones; asimismo permite eliminar el escalonamiento arancelario y, por consiguiente, estimular la diversificación exportadora. Cabe destacar que los acuerdos bilaterales dan lugar a compromisos más amplios —tanto en cobertura como en profundidad— que los incluidos en los pactos de integración en numerosos temas relevantes, mecanismos más vinculantes y una mayor certidumbre jurídica (Rosales, 2005). Es tarea, por tanto, de los gobiernos de la región sopesar adecuadamente los costos y beneficios ligados a estas negociaciones y a las demás opciones, evaluando cuál es la más adecuada —o su combinación óptima— para reforzar la competitividad y mejorar la inserción internacional de sus respectivos países.

La necesidad inmediata es perfilar una pronta readecuación de los esquemas de integración, evitando que se imponga una asimetría de compromisos más exigentes en los acuerdos realizados con los socios comerciales desarrollados que en los celebrados en el contexto subregional. Esta asimetría acentuaría el desinterés por la integración regional de los agentes económicos y daría lugar a tratamientos diferenciados. Al mismo tiempo, se requerirían mayores esfuerzos para uniformar normas y disciplinas entre los esquemas de integración y evitar una red de acuerdos de tipo radial (*hub-and-spoke*).

El actual estancamiento de los procesos de integración en América Latina y el Caribe no responde a la mayor atención puesta por los países de la región a las negociaciones de acuerdos de libre comercio con terceros sino más bien a los escasos progresos registrados y la insuficiente voluntad política de los líderes de los bloques para seguir impulsándolos. Esta situación pone en serio peligro los logros obtenidos hasta el momento y va en detrimento de la identidad propia de los proyectos regionales. Cabe notar que América Latina y el Caribe se encuentra en una favorable coyuntura económica, caracterizada por un buen contexto internacional, un mayor crecimiento del producto, responsabilidad fiscal y bajos niveles inflacionarios, por lo que se estaría desaprovechando un ciclo económico favorable para acelerar la convergencia comercial y los procesos de integración.

Los actuales acuerdos subregionales deben para profundizar la integración, con el propósito a largo plazo de crear un mercado común.¹ Es necesario tomar medidas en varios campos para lograr este objetivo: por una parte, extender los compromisos a materias no cubiertas o parcialmente cubiertas, tales como servicios, inversiones y compras públicas, entre otras, y emprender un proceso de convergencia de normas y disciplinas entre los diversos acuerdos comerciales de la región. También es preciso dar pasos graduales en la construcción de puentes institucionales entre estos, con miras a concretar un mercado ampliado, con libre movilidad de bienes y factores, lograr la cooperación macroeconómica, establecer mecanismos de solución de diferencias efectivamente vinculantes, otorgar un trato adecuado a las asimetrías, crear fondos estructurales para conseguir beneficios equilibrados y coordinar las políticas sociales y proyectos audaces en materia de energía e infraestructura (CEPAL, 2005). Sin embargo, lo más urgente es reestablecer un clima de diálogo que evite exclusiones y descalificaciones, aceptar —en esta etapa— la diversidad de intereses y de estrategias, privilegiar el respeto a los mecanismos existentes y, a partir de ellos, detectar las áreas e instrumentos que permitan tomar medidas de cooperación regional primero y lograr mecanismos de convergencia comercial e integracionista más adelante.

A. LA INTEGRACIÓN ANTE LA NUEVA COYUNTURA

1. Tendencias del comercio intrarregional y extrarregional

En 2005 y por tercer año consecutivo, el comercio intrarregional —definido como la proporción del total de la suma de las exportaciones intrarregionales en las exportaciones totales de la región— siguió compensando la tendencia decreciente que marcó la crisis asiática y que continuó en los años 2001 y 2002, aunque no recuperó todavía el máximo alcanzado en 1997 (véase el cuadro IV.1).² Esta evolución

¹ Para profundizar la integración hay muchas y variadas opciones y, probablemente, la de un mercado común, con convergencia de políticas y una institucionalidad comunitaria, sea la más exigente. El establecimiento de objetivos realistas y graduales puede permitir avanzar en esa dirección pero el desafío actual es bastante más modesto: preservar lo que se ha logrado, cumplir los compromisos contraídos y tender puentes de convergencia entre las diversas agrupaciones subregionales.

² Si se examina la evolución de las corrientes comerciales intrarregionales y extrarregionales, se observa que, entre 1990 y 1998, al mercado intrarregional le correspondió una importante proporción del total exportado por los bloques. Las exportaciones del Mercosur, la CAN y la CARICOM hacia América Latina y el Caribe registraron notables coeficientes de

se observó en todas las subregiones, con un crecimiento más vigoroso en los países de la Comunidad Andina y el Mercosur (23% y 23,6%, respectivamente) que en los del Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM). El comercio intrarregional de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) también acusó un marcado ascenso por segundo año consecutivo, aunque un poco menor que en 2004.

Cuadro IV.1
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TOTAL DE EXPORTACIONES, POR ESQUEMAS
SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN, 1990-2006**
(En millones de dólares corrientes y porcentajes)

	1990	1995	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Enero- junio 2005	Enero- junio 2006 ^d
Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)											
Total de exportaciones (1)	112 694	204 170	251 345	328 274	316 298	319 807	346 145	427 835	506 557	242 825	293 252
Exportaciones a la ALADI (2)	13 589	35 471	43 118	42 887	41 934	36 164	40 872	56 511	70 153	31 307	31 731
Porcentaje de exportaciones intrasubregionales (2/1)	12,1	17,4	17,2	13,1	13,3	11,3	11,8	13,2	13,8	12,9	10,8
Comunidad Andina (CAN)											
Total de exportaciones (1)	31 751	39 134	38 896	60 709	53 543	52 177	54 716	74 140	94 751	48 005	59 970
Exportaciones a la Comunidad Andina (2)	1 312	4 812	5 504	5 167	5 656	5 227	4 900	7 361	9 056	4 132	4 552
Porcentaje de exportaciones intrasubregionales (2/1)	4,1	12,3	14,2	8,5	10,6	10,0	9,0	10,5	9,6	8,6	7,6
Mercado Común del Sur (Mercosur)											
Total de exportaciones (1)	46 403	70 129	80 227	85 692	89 078	89 500	106 674	134 196	162 512	75 177	84 772
Exportaciones al Mercosur (2)	4 127	14 199	20 322	17 710	15 298	10 197	12 709	17 319	21 406	9 859	11 468
Porcentaje de exportaciones intrasubregionales (2/1)	8,9	20,2	25,3	20,7	17,2	11,4	11,9	12,9	13,2	13,1	9,5
Mercado Común Centroamericano (MCCA)											
Total de exportaciones ^a (1)	4 480	8 745	14 987	16 624	16 328	17 006	18 117	19 767	21 849	10 690	11 650
Exportaciones al MCCA (2)	624	1 451	2 754	2 616	2 829	2 871	3 110	3 506	3 911	1 865	2 089
Porcentaje de exportaciones intrasubregionales (2/1)	13,9	16,6	18,4	15,7	17,3	16,9	17,2	17,6	18,0	17,4	17,9
Comunidad del Caribe (CARICOM)											
Total de exportaciones (1)	4 118	5 598	4 790	6 358	6 072	5 732	6 712	7 880	8 274	...	...
Exportaciones a la CARICOM (2)	509	843	1 031	1 230	1 384	1 220	1 419	1 810	2 329	...	...
América Latina y el Caribe											
Total de exportaciones ^b (1)	130 214	227 922	280 065	359 396	345 484	347 610	376 590	461 323	548 975	263 209	314 690
Exportaciones a América Latina y el Caribe ^c (2)	18 727	45 180	56 644	62 552	58 607	53 424	59 635	79 484	100 016	44 543	55 856
Porcentaje de exportaciones intrasubregionales (2/1)	13,9	19,8	20,2	17,4	17,0	15,4	15,8	17,2	18,2	16,9	17,7

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

^a Las cifras incluyen las ventas externas de la maquila.

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

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

^d Cifras preliminares.

crecimiento y de participación en las ventas externas, mayores que los de las dirigidas a los mercados extrarregionales. Cabe notar que la gran incidencia del comercio intrarregional en el período fue atribuible sobre todo al comercio interno en el Mercosur y en la Comunidad Andina.

El hecho de que, pese a este dinamismo, el comercio intrarregional aún no retome el nivel máximo registrado en 1997 responde sobre todo al comportamiento del comercio del subgrupo andino y del Mercosur que, en conjunto, han representado casi el 50% del comercio total latinoamericano y del Caribe y el 74% del comercio intrarregional en 2005. Cabe señalar la tendencia al aumento significativo del comercio extrarregional de los bloques de integración en los últimos años.

En 2000-2005, el comercio extrarregional aparece muy determinante para toda la región y todos los bloques de integración subregional. Estados Unidos y Asia son los socios comerciales que han otorgado mayor dinamismo al comercio extrarregional latinoamericano en el último quinquenio (véase el cuadro IV.2). El primero es particularmente importante para la CAN, el MCCA y la CARICOM y el segundo para el Mercosur.

Cuadro IV.2
CONTRIBUCIÓN DE LOS DIFERENTES PAÍSES Y BLOQUES AL CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES DE LAS SUBREGIONES EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1990-1998 Y 2000-2005

(Contribución al crecimiento del total de exportaciones en los respectivos períodos)^a

	CAN		Mercosur		MCCA		CARICOM	
	1990-1998	2000-2005	1990-1998	2000-2005	1990-1998	2000-2005	1990-1998	2000-2005
América Latina y el Caribe	2,0	2,5	4,7	3,3	4,6	2,1	2,0	2,3
ALADI	2,0	1,7	4,7	2,6	4,3	1,7	1,4	2,1
Mercosur	0,3	0,0	3,7	0,5	0,0	0,0	0,0	0,1
CAN	1,7	1,1	0,5	0,8	0,3	0,1	0,1	0,3
Chile	0,1	0,3	0,4	0,8	0,1	0,0	0,2	0,0
México	0,1	0,5	0,1	0,9	0,2	0,4	0,1	0,5
MCCA	0,0	0,2	0,0	0,3	3,7	1,3	0,2	0,0
CARICOM	0,0	1,3	0,0	0,8	0,1	0,1	1,1	1,4
Otros ^b	0,0	-0,2	0,0	0,0	0,3	0,2	0,2	0,3
Resto del mundo	0,7	9,6	2,7	10,9	11,8	6,1	-0,8	15,9
Estados Unidos	0,7	5,9	0,6	1,7	10,1	4,9	-0,2	13,6
Unión Europea	0,1	1,3	1,2	2,2	1,3	0,1	-0,1	1,8
Japón	-0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
Asia	0,1	1,0	0,3	3,9	0,6	1,8	0,0	0,9
Otros	0,0	1,3	0,4	4,0	0,3	0,0	-0,4	1,1
Mundo^c	2,7	12,0	7,3	14,1	16,3	8,2	1,2	18,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de la Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE), los departamentos de estadísticas de las uniones aduaneras, los institutos de estadística y bancos centrales de los países miembros y del Fondo Monetario Internacional (FMI), *Direction of Trade Statistics* para los países de la Comunidad del Caribe.

^a La contribución se calcula como el crecimiento de las exportaciones hacia cada socio comercial, ponderado por la proporción de las exportaciones hacia dicho mercado en las exportaciones totales del país o grupo.

^b Esta categoría abarca a países de América Latina y el Caribe (Panamá, Cuba y República Dominicana).

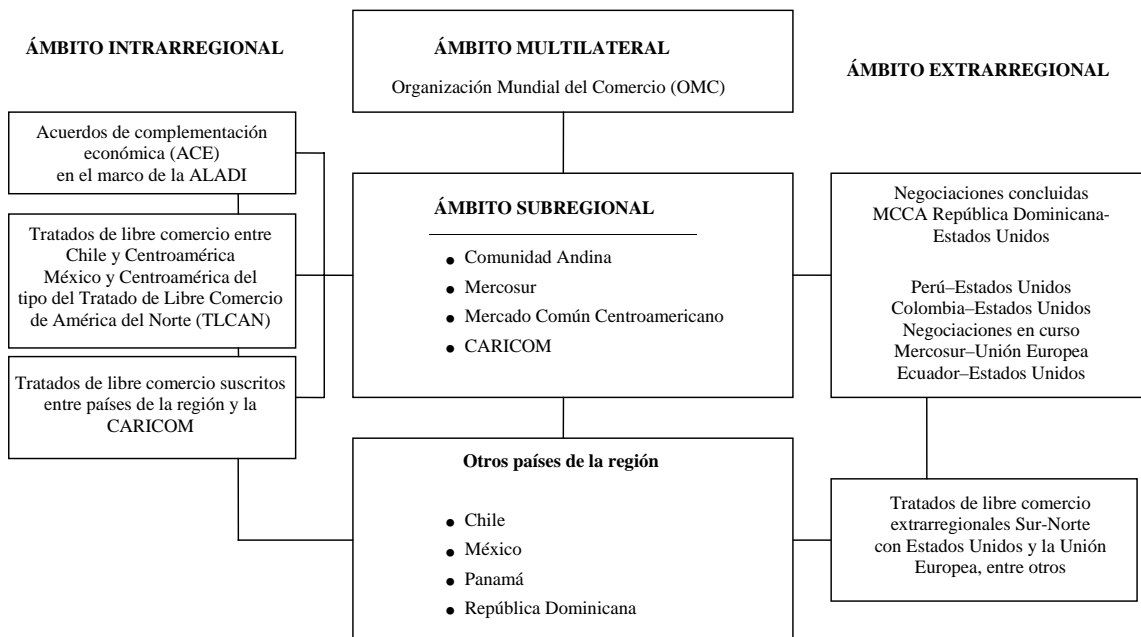
^c Las pequeñas diferencias en las sumas obedecen al redondeo de los decimales.

En suma, la integración regional en América Latina y el Caribe se encuentra ante un nuevo fenómeno, relacionado principalmente con el destino de sus corrientes de exportación. Con o sin acuerdos bilaterales de libre comercio Norte-Sur, los subgrupos de integración y los países de manera individual han apostado en gran medida por los mercados extrarregionales como motor principal de la creación de comercio en el último quinquenio. Esta tendencia se muestra más pronunciada en los casos de la Comunidad Andina, el Mercosur y Chile, en comparación con el MCCA y México, zonas que mantienen su elevada dependencia comercial del mercado estadounidense.

B. LA MULTIPLICACIÓN DE LOS ACUERDOS INTRARREGIONALES Y EXTRARREGIONALES

La integración regional en América Latina y el Caribe, que en los años noventa se vio impulsada por la creación de nuevos bloques y la reactivación de proyectos existentes, ha incorporado una nueva modalidad, caracterizada por el predominio de los acuerdos bilaterales, tanto extrarregionales como intrarregionales. Los subgrupos regionales de integración y los países de la región que no pertenecen a estos (Chile y México) se han abocado a la realización de acuerdos bilaterales extrarregionales. Hasta hace poco, estos tenían una reducida influencia en el crecimiento y la dirección de las corrientes comerciales de la región. En los últimos años, la multiplicación de iniciativas de negociación de países o grupos de países con socios comerciales extrarregionales ha pasado a ser un dato relevante del contexto regional (véase el gráfico IV.1).

Gráfico IV.1
DIVERSOS ÁMBITOS DE LA POLÍTICA COMERCIAL Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL, ALGUNOS EJEMPLOS



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

Hasta diciembre de 2000, se habían suscrito 61 acuerdos que concedían preferencias arancelarias intrarregionales, la mayor parte de ellos en el marco de la ALADI, y tan solo se habían negociado y firmado cinco tratados de libre comercio con países desarrollados; cuatro de ellos suscritos por México —el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994 y los acuerdos con la Unión Europea en 1997, Israel en 2000 y la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) en 2001— y uno realizado por Chile con Canadá en 1997. Desde entonces, y especialmente durante el último quinquenio (2001-2006), las negociaciones de acuerdos extrarregionales han sido muy numerosas en la región, de modo que los acuerdos concretados superaron a los intrarregionales. De un total de 68 acuerdos vigentes o en proceso de entrar en vigencia hasta mayo de 2006, 51 eran de preferencias comerciales intrarregionales y 17 extrarregionales.³

Cabe recordar que, hasta 1991, los acuerdos preferenciales subregionales de unión aduanera eran los únicos vigentes y representaban aproximadamente solo el 6% de las exportaciones de la región. Esta situación cambió drásticamente a fines de los años noventa y la transformación se aceleró en el último quinquenio, por lo que, a fines de 2005, el 64% de las ventas externas de la región tenía lugar en el marco de varios tipos de acuerdos preferenciales (bilaterales y plurilaterales), tanto intrarregionales como extrarregionales. Los casos más notables son México, la subregión de Centroamérica y Chile, con el 94,4%, 84,8% y 73,7% de sus exportaciones, respectivamente, cubiertas por acuerdos preferenciales o de libre comercio (véase el cuadro IV.3). Es interesante señalar que, dada la existencia de varios otros acuerdos extrarregionales en proceso de negociación, lo más probable es que a fines de 2007 la proporción de las exportaciones con preferencias arancelarias haya aumentado del 64% al 72%.

En el cuadro IV.4 se registra la evolución del comercio exterior —medido por las exportaciones— cubierto por preferencias arancelarias negociadas en acuerdos, intrarregionales y extrarregionales, en los últimos 15 años. En la primera mitad de la década de 1990, el comercio intrarregional fue liberalizándose al amparo de acuerdos firmados en el marco de la ALADI. A partir de la segunda mitad de esta década, surgieron con mucho ímpetu los acuerdos con socios comerciales extrarregionales, Canadá, Estados Unidos, Japón y la Unión Europea, marcando una nueva fase de la política comercial en América Latina y el Caribe. Todo ello está dando lugar a un reordenamiento de los procesos de integración, que recoge las distintas estructuras de comercio de los países de la región.

Aun sin una profundización de los procesos de integración subregional, los miembros de estos proyectos se han embarcado en acuerdos de libre comercio con bloques o países de fuera de su grupo, ya sea en forma conjunta o individual. El Mercosur lo ha hecho como bloque y ha cerrado acuerdos preferenciales con Estados del mundo en desarrollo (India) y se encuentra en proceso de negociación con Rusia, la Unión Europea y países africanos. Centroamérica también ha firmado acuerdos de libre comercio en bloque con los Estados Unidos y se prepara a hacer otro tanto con la Unión Europea. En cuanto a la Comunidad Andina, dos de sus países miembros han concluido negociaciones de libre comercio con los Estados Unidos y un tercero se encuentra negociando un acuerdo similar.

³ Entre los últimos acuerdos suscritos y en proceso de aprobación figuran los celebrados entre Perú y Tailandia en 2005; Perú y Estados Unidos en 2006, y Colombia y Estados Unidos en 2006. El acuerdo entre Chile y China entrará en vigor el 1º de septiembre de 2006. Cabe notar que en los 68 acuerdos mencionados no se incluyen los derogados y subsumidos en nuevos acuerdos vigentes.

Cuadro IV.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TIPOS DE ACUERDOS Y PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES ^a
(Hasta mayo de 2006)

Acuerdos subregionales y países (preferencias dentro de los grupos) ^b		Otros acuerdos intrarregionales (preferencias arancelarias concedidas) ^b (en porcentajes de las exportaciones totales)		Acuerdos extrarregionales (preferencias arancelarias concedidas) ^b (en porcentajes de exportaciones totales)	
Mercado Común del Sur (Mercosur) ACE 18 (1991)	12,9%	Mercosur–Chile (ACE 35-1996); Mercosur–Bolivia (ACE 36-1996); Mercosur–Perú (ACE 58-2003); Mercosur–Colombia, Ecuador y Venezuela (Rep. Bolivariana de) (ACE 59-2004); Uruguay–México (TLC-2004)	9,6%	Mercosur–India (2004); cobre 450 productos; Mercosur–Unión Aduanera del África Meridional (SACU) ^c (2004); Mercosur–Unión Europea (en negociación)	...
Comunidad Andina (CAN) (1969)	8,8%	Venezuela (Rep. Bolivariana de)–CARICOM (1992); Chile–Bolivia (ACE 22-1992); Colombia–CARICOM (1994); Chile–Colombia (ACE 24-1992); Bolivia–México (ACE 31-1994); Chile–Ecuador (ACE 32-1994); Colombia–Venezuela (Rep. Bolivariana de)–México (G3) (ACE 34–1994); Chile–Perú (ACE 38-1998); Perú–Mercosur (ACE 58-2003); Mercosur–Colombia, Ecuador y Venezuela (Rep. Bolivariana de) (ACE 59-2004)	9,7%	Colombia–Estados Unidos (2006); Perú–Tailandia (2005); Perú–Estados Unidos (2005); Ecuador–Estados Unidos (en negociaciones)	14,5%
Mercado Común Centroamericano (MCCA) (1960)	18,6%	Costa Rica–México (1994); MCCA–República Dominicana (1998); MCCA–Chile (1999); Costa Rica–Trinidad y Tabago (2002); Costa Rica–CARICOM (2003); Nicaragua–México (1998); Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras)–México (2000); Guatemala, El Salvador y Honduras–CAN (en negociaciones entre la Secretaría General de la Comunidad Andina y la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA))	4,6%	Costa Rica–Canadá (2001); MCCA–Estados Unidos (2005); MCCA–Unión Europea (se anunció el inicio de las negociaciones)	61,6%
Comunidad del Caribe (CARICOM) (1973)	12,2%	CARICOM–Venezuela (Rep. Bolivariana de) (1992); CARICOM–República Dominicana (2001); Trinidad y Tabago–Costa Rica (2002); CARICOM–Costa Rica (2003); CARICOM–Mercosur	2,3%	CARICOM–Canadá (en negociaciones); CARICOM–Unión Europea (en julio de 2004 se iniciaron las negociaciones)	...
Chile		Chile–Bolivia (1993); Chile–Venezuela (Rep. Bolivariana de) (1993); Chile–Colombia (1994); Chile–México (1998); Chile–Ecuador (1995); Chile–Mercosur (1996); Chile–Perú (1998); Chile–Centroamérica (1999); Chile–Cuba (2002)	15,1%	Chile–Canadá (1997); Chile–Estados Unidos (2003); Chile–Unión Europea (2002); Chile–Corea (2003); Chile–Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) (2004); Chile–Nueva Zelanda, Singapur y Brunei (2005); Chile–China (2005)	58,6%
México		México–Chile (1992); México–Venezuela (Rep. Bolivariana de) y Colombia (G3) (1995) México–Costa Rica (1995); México–Bolivia (1995); México–Nicaragua (1998); México–Uruguay (2003); México–Triángulo del Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) (2001); México–Panamá (1986)	2,2%	México–Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (Estados Unidos y Canadá) (1994) Unión Europea (2000); México–Israel (2000); México–Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) (2001); México–Japón (2005)	92,2%
América Latina y el Caribe		51 acuerdos vigentes que cubren un 12,5% de las exportaciones totales		17 acuerdos que cubren un 51,5% de las exportaciones totales	

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

^a Entre los tipos de acuerdos figuran los acuerdos de complementación económica (ACE) y los tratados de libre comercio (TLC).

^b Porcentajes del total de exportaciones.

^c La Unión Aduanera del África Meridional (SACU) está conformada por Bostwana, Lesotho, Namibia, Sudáfrica y Swazilandia.

Cuadro IV.4
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PROPORCIÓN DEL TOTAL DE LAS EXPORTACIONES
 CUBIERTAS POR ACUERDOS PREFERENCIALES ^a**

		Intrarregional	Extrarregional	Total
1991	Distribución del total del comercio (A)	13,9	86,1	100,0
	Con preferencias arancelarias concedidas (B)	8,4	0,0	8,4
	Comercio liberalizado (C=(B/A)*100)	60,4	0,0	8,4
1995	Distribución del total del comercio (A)	19,8	80,2	100,0
	Con preferencias arancelarias concedidas (B)	11,2	31,6	42,8
	Comercio liberalizado (C=(B/A)*100)	56,6	39,4	42,8
2000	Distribución del total del comercio (A)	17,4	82,6	100,0
	Con preferencias arancelarias concedidas (B)	11,7	45,6	57,3
	Comercio liberalizado (C=(B/A)*100)	61,5	55,2	57,3
2005	Distribución del total del comercio (A)	18,2	81,8	100,0
	Con preferencias arancelarias concedidas (B)	12,0	51,0	63,0
	Comercio liberalizado (C=(B/A)*100)	65,9	62,3	63,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de M. Kuwayama, J. Durán y V. Silva, "Bilateralism and regionalism: re-establishing the primacy of multilateralism: a Latin American and Caribbean perspective", *serie Comercio internacional*, N° 58 (LC/L.2441-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre de 2005 y cifras oficiales.

^a No toma en cuenta el comercio sujeto a preferencias arancelarias no recíprocas (sistema generalizado de preferencias (SGP) y otros).

El Mercosur y la Comunidad Andina establecieron un acuerdo de libre comercio entre sus miembros y están llevando adelante otra iniciativa intrarregional, la Comunidad Sudamericana de Naciones, junto con Chile, Guyana y Suriname. Países de Centroamérica han celebrado acuerdos de libre comercio con integrantes de la CARICOM y República Dominicana, y varios de ellos se encuentran negociando otro acuerdo con la CAN. A su vez, la CARICOM se ha acercado a Centroamérica y ha anunciado el inicio de negociaciones con el Mercosur para un acuerdo de libre comercio.

En el segundo trimestre de 2006, República Bolivariana de Venezuela decidió abandonar la Comunidad Andina y el Grupo de los Tres (G3) mediante la denuncia oficial de ambos tratados por parte de su Cancillería, con el argumento de que la conclusión de las negociaciones de Colombia y Perú con Estados Unidos afectaría la esencia de la CAN. En contrapartida, y con notable velocidad, solicitó y negoció su incorporación como miembro pleno en el Mercosur, tema que también se resolvió con rapidez. En julio de 2006, suscribió un Protocolo de adhesión con sus nuevos socios, con los que ya posee un acuerdo comercial y su respectivo programa de desgravación (ACE 59). Este proceso concluirá cuando los respectivos congresos aprueben el documento y República Bolivariana de Venezuela cumpla con todos los compromisos que esto supone, esto es, la incorporación en su legislación de las normativas del grupo y la aplicación del arancel externo común, a más tardar al término del segundo semestre de 2010. Asimismo, República Bolivariana de Venezuela, junto con Cuba y Bolivia, anunció la suscripción del denominado Tratado Comercial de los Pueblos (véase el recuadro IV.1).

Recuadro IV.1
TRATADO COMERCIAL DE LOS PUEBLOS

Cuba, Bolivia y República Bolivariana de Venezuela suscribieron el Tratado Comercial de los Pueblos en La Habana, el 1º de mayo de 2006. Este acuerdo tiene como antecedente la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA), iniciativa conjunta de Cuba y República Bolivariana de Venezuela en respuesta al proceso, actualmente estancado, del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El tratado se basa en el aprovechamiento de las complementariedades de los países suscriptores, sobre la base de una plataforma de comercio de compensación, que supone intercambios de productos según las ventajas comparativas de los países miembros. Así, República Bolivariana de Venezuela se comprometió a colaborar en el desarrollo del sector minero y energético de Bolivia, así como a exportar combustibles para atender la demanda interna boliviana. Bolivia contribuirá mediante la exportación de productos mineros y agrícolas, sobre todo soja, a República Bolivariana de Venezuela y a Cuba. El aporte fundamental de República Bolivariana de Venezuela se refiere al sector energético, ámbito en que se intentan reforzar los vínculos entre Petróleos de Venezuela (PDVSA) y Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB).

Sólo un 13% de las exportaciones totales de estos tres países tiene como mercado a la región de América Latina y el Caribe y el comercio recíproco entre ellos no alcanza a 800 millones de dólares, menos del 1% del total de las exportaciones conjuntas de estas tres economías. En un primer momento, Bolivia sería el país que más se beneficiaría con la concreción del acuerdo, dado que su comercio con República Bolivariana de Venezuela representa un poco más de un quinto del total de sus exportaciones (véanse los cuadros A y B).

Cuadro A
**ALGUNOS INDICADORES GEOGRÁFICOS Y SOCIOECONÓMICOS DE LOS PAÍSES DEL
TRATADO COMERCIAL DE LOS PUEBLOS, 2004**

Países	Superficie (en millones de km ²)	Población (en millones de personas)	PIB (en millones de dólares)	PIB por habitante (en miles de dólares)	Porcentaje del total de sus exportaciones destinadas a América Latina
Bolivia	1 098 580	9 227	8 773	951	65,0%
Cuba	10 860	11 338	34 973	3 085	11,0%
Venezuela (Rep. Bol. de)	912 050	26 125	109 764	4 201	11,5%
Tres países	2 021 490	46 690	153 510	3 288	12,9%

Cuadro B
**MATRIZ DE EXPORTACIONES RECÍPROCAS DE LOS PAÍSES DEL TRATADO COMERCIAL
DE LOS PUEBLOS, 2004**
(En millones de dólares)

Destino Origen	Destino					Porcentaje del comercio intrarregional
	Bolivia	Cuba	Venezuela (Rep. Bolivariana de)	Total de los tres países	Mundo	
Bolivia		0	489	489	2 254	21,7%
Cuba	1		96	96	2 200	4,4%
Venezuela (Rep. Bol. de)	9	170		179	76 002	0,2%
Total de los tres países	9	170	585	764	81 480	0,9%

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

En el año 2005, los principales mercados de exportaciones de Bolivia han sido el Mercosur (46%), seguido de la CAN (17%) y los Estados Unidos (14%). En el caso de República Bolivariana de Venezuela, el principal mercado exportador son los Estados Unidos (59%), mientras que tanto la Unión Europea como los países de Europa oriental son los principales mercados de destino de las exportaciones cubanas (70%).

De las cifras se desprende que el efecto comercial de este acuerdo será muy limitado. Un aspecto novedoso es la especial atención que se otorga a la cooperación social, ámbito que, si bien excede los contornos de un acuerdo comercial, cabría considerar con mayor atención en los demás acuerdos de integración.

Por su parte, Chile ha respondido positivamente a la invitación de los países miembros de la CAN a integrarse como miembro asociado a la agrupación, que había abandonado en 1976 a causa de la Decisión 24 sobre el régimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías. Varios países con costa en el Pacífico están impulsando la idea de asociarse con miras a aprovechar su situación en esta zona geográfica (*El Mercurio*, 28 de julio de 2006).⁴ Esto incluye la opción de acercamientos comerciales con los países de Asia con costa en el Pacífico, y Chile ya invitó a Perú a sumarse al P4 (Acuerdo de Libre Comercio entre Chile, Nueva Zelandia, Singapur y Brunei). En el primer semestre de 2006 comenzó a surgir la idea de una zona de libre comercio del Pacífico latinoamericano integrada por los países de la CAN y Chile (FEDESARROLLO, 2006).

En el Mercosur se perfila la idea de una vía que permita negociaciones comerciales de sus socios con terceros. Los países más pequeños del grupo han reclamado mayores libertades para posibles acuerdos con Estados que no pertenecen al bloque y, en concreto, Uruguay parece interesado en explorar la posibilidad de iniciar negociaciones con los Estados Unidos. En este sentido, se argumenta que una unión aduanera imperfecta puede ser compatible —en alguna medida— con compromisos que involucren una parte esencial de intercambios comerciales con terceros países. Las disposiciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) sobre la Cláusula de habilitación de la Ronda de Tokio (1979) y el artículo XXIV del GATT estarían abriendo esta posibilidad, habida cuenta de que tales normas son vinculantes para los miembros del Mercosur (Peña, 2006).⁵

C. LOS ACTIVOS Y PASIVOS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

Un breve repaso de los activos y pasivos de los distintos grupos de integración regional puede ayudar a entender el estadio en que se encuentra cada uno, el grado de calidad alcanzados y sus perspectivas de profundización. Con tal fin, se analiza la situación de los bloques en materia de política comercial, desarrollo institucional, armonización macroeconómica y políticas comunes, incluido el tratamiento de asimetrías. Asimismo, se evalúa la dinámica del comercio en cada subgrupo regional.

1. Mercado Común del Sur (Mercosur)

Uno de los principales logros del Mercosur en sus primeros 15 años ha sido la conformación de una zona de libre comercio, aunque todavía estén excluidos importantes sectores como los automóviles y el azúcar. Otro logro fue el establecimiento, tras cuatro años de la firma del Tratado de Asunción en 1991, del arancel externo común, que cubre el 85% del universo arancelario. Básicamente, el Mercosur funciona hoy como una zona de libre comercio incompleta y una unión aduanera imperfecta, con un arancel externo común medio del 12%.

⁴ México estaría proponiendo el impulso de una nueva asociación con estas características (véanse las declaraciones del Secretario de Relaciones Exteriores de México, Luis Ernesto Derbez en el sitio web: (http://www.sre.gob.mx/comunicados/conferencias/2006/confe_37.htm).

⁵ Algunos autores proponen directamente la creación de un Mercosur a dos velocidades, de modo que se profundice la relación bilateral entre Brasil y Argentina y se otorgue un mayor grado de libertad a sus otros socios, perfeccionando la zona de libre comercio y abandonando la idea de una unión aduanera (Giambiagi y Barenboim, 2005).

Aun cuando todavía persisten excepciones importantes al arancel externo común, recientemente se ha resuelto la libre circulación de mercaderías en la zona mediante la eliminación del doble cobro arancelario, con vigencia a partir de 2008. Es decir, se ha decidido la construcción del territorio aduanero único, sin régimen de origen, mediante mecanismos de distribución de la renta aduanera, del código aduanero común y de la informatización de las aduanas. Al mismo tiempo, se ha aprobado un régimen para la integración de los procesos productivos en algunos de los Estados partes con la utilización de bienes no originarios de la subregión.

En el área institucional, el Mercosur posee una estructura de decisiones de tipo intergubernamental, secundada por niveles técnicos y de consulta. Los avances más salientes en este ámbito han sido la reciente creación del Tribunal Permanente de Revisión, como instancia comunitaria para la resolución de conflictos comerciales, y el establecimiento del Parlamento del Mercosur.⁶

El Mercosur es uno de los proyectos de integración más dispares en términos de tamaño y competitividad de sus economías. Los niveles de asimetrías estructurales han sido reconocidos y una de las primeras medidas para hacer frente a estas ha sido la creación de un Fondo para la Convergencia Estructural en 2005 (de 100 millones de dólares), con beneficios mayores para los países pequeños (Mercosur, 2005).

Una debilidad importante del proyecto del Mercosur es la ausencia de una política comercial común, lo que se refleja en la falta de normativas comunitarias sobre defensa comercial (salvaguardias, antidumping) y normas técnicas y de calidad, sanitarias y fitosanitarias, entre otras. Cabe notar que la labor para consensuar la reglamentación de varias de estas normas no ha tenido avances sustantivos. En cuanto al arancel externo común, los países aún debaten la adopción de niveles definitivos y han prolongado el mantenimiento de aranceles preferenciales y regímenes de excepción en el caso de ciertos bienes. Estos factores no contribuyen al levantamiento de las principales barreras no arancelarias existentes en el grupo y permiten la gestación de nuevas restricciones al libre comercio.

En materia de políticas comerciales complementarias, en el bloque recién comienzan a ponerse en práctica disposiciones de un protocolo aprobado en 1998 que facilita la libre circulación de un determinado número de servicios. La aplicación de los protocolos de competencia y de inversiones públicas ha quedado sin efecto, mientras que el de compras gubernamentales todavía no ha sido incorporado en el orden jurídico nacional de los miembros. No existe una norma comunitaria sobre propiedad intelectual.

Al mismo tiempo, el avance en materia de armonización macroeconómica ha sido limitado. Más allá de un trabajo en marcha para estandarizar indicadores fiscales y monetarios, se han hecho pocos progresos en el cumplimiento de metas macroeconómicas específicas (Sánchez-Gómez, 2006). Tampoco hay esfuerzos por armonizar medidas fiscales y similares que ocasionan asimetrías diferentes de las estructurales: las derivadas de la subvención e incentivos a las inversiones y exportaciones.

⁶ Con miras al establecimiento del Parlamento del Mercosur en diciembre de 2006, los países, por medio del Consejo del Mercado Común, conformaron una Comisión Parlamentaria Conjunta para que haga un seguimiento del proceso. En su último informe, esta Comisión señaló que hasta julio de 2006, únicamente Paraguay había aprobado el Protocolo Constitutivo, en tanto que en los Congresos de Argentina, Brasil y Uruguay, la aprobación estaba aún pendiente (<<http://www.mercosurabc.com.ar/nota.asp?IdNota=834&IdSeccion=2>>).

La estructura institucional del Mercosur también presenta limitaciones importantes. Más allá del órgano principal, el Consejo del Mercado Común, carece de órganos ejecutivos sólidos y bien constituidos. La Secretaría Técnica tiene atribuciones muy restringidas, que se yuxtaponen con las del Consejo de Representantes Permanentes, sin que los titulares de ninguno de estos cuerpos hagan las veces de ejecutivo. Asimismo, solamente un 50% de las normativas o resoluciones adoptadas han sido incorporadas en los órdenes jurídicos nacionales y han entrado en vigencia, lo que provoca un retraso considerable en la profundización del proceso de integración (Durán y Maldonado, 2005).

Pese a las citadas limitaciones, el comercio dentro del Mercosur ha sido el más dinámico de todos los subgrupos de integración regional. La proporción de las exportaciones intrarregionales destinada a los países del grupo pasó del 9% en 1990 al 25% en 1998, año en el que representó un monto de 20.300 millones de dólares. En 2005, el comercio intrasubregional alcanzó a 21.400 millones, lo que representa un 13% de las exportaciones totales del bloque (véase el cuadro IV.3). Si bien es cierto que esta proporción es menor que la correspondiente a la década pasada, las exportaciones dentro del Mercosur han seguido un curso ascendente en los últimos años, alcanzando cifras absolutas incluso más elevadas que en 1998 (21.400 millones en 2005) (véase el cuadro IV.5). Este dinamismo del comercio dentro del grupo ha contribuido a la diversificación de las exportaciones de los países y ha permitido un mayor intercambio de valor agregado en un comercio básicamente interindustrial, especialmente de manufacturas de tecnología media. Sin embargo, tras las crisis macroeconómicas de 1999 y 2002, los países de menor tamaño han sido los más afectados, no solo en términos del volumen de exportación dentro del grupo, sino también en términos de la calidad de estas exportaciones.⁷

Cuadro IV.5
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DEL MERCADO COMÚN DEL SUR
(En millones de dólares y porcentajes)

	1990	1995	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Enero- junio 2005	Enero- junio 2006 ^a
Total de las exportaciones (1)	46 403	70 129	80 227	85 692	89 078	89 500	106 674	134 196	162 512	75 177	84 772
Porcentaje de crecimiento anual	-0,3	13,3	-2,9	12,3	4,0	0,5	19,2	25,8	21,1	21,0	12,8
Exportaciones al Mercosur (2)	4 127	14 199	20 322	17 710	15 298	10 197	12 709	17 319	21 406	9 859	11 468
Porcentaje de crecimiento anual	7,6	17,8	-1,1	16,8	-13,6	-33,3	24,6	36,3	23,6	25,6	16,3
Porcentaje exportaciones dentro del Mercosur (2:1)	8,9	20,2	25,3	20,7	17,2	11,4	11,9	12,9	13,2	13,1	13,5

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

^a Estimaciones preliminares.

2. Comunidad Andina (CAN)

La Comunidad Andina de Naciones presenta mayores avances en la conformación de la zona de libre comercio, a pesar del retraso de la inserción del Perú en el sistema.⁸ En primer lugar, en la zona de libre comercio andina no se prevén excepciones para ningún producto. En segundo lugar, contempla

⁷ Los datos del comercio exterior de los países del Mercosur indican que, entre el 2000 y el 2005, las exportaciones de Uruguay y Paraguay al Mercosur han crecido menos en comparación con las de Brasil y Argentina y se ha reducido el porcentaje correspondiente a productos de baja y media tecnología, y a manufacturas basadas en recursos naturales (Durán y Massi, 2006).

⁸ Perú se integró a la zona de libre comercio recién en el primer semestre de 2006.

normativas comunitarias de defensa comercial (antidumping y salvaguardias), así como medidas comunitarias para la reglamentación y certificación de la calidad de bienes, y se ha procedido a la creación de un Sistema Andino de Sanidad Agropecuaria, para la armonización de las disposiciones en la materia.

La CAN también posee normativas comunes sobre el comercio de servicios, las inversiones y la propiedad intelectual, que hoy exigirían un delicado proceso de ajuste y compatibilización con las contenidas en los acuerdos de libre comercio de Perú y Colombia con los Estados Unidos. Al mismo tiempo, en el marco de la Comunidad Andina se ha sancionado en 1991 un protocolo para la política de competencia intracomunitaria, que se ha mejorado y actualizado en 2005, y si bien se carece de una normativa comunitaria sobre compras públicas, la contratación de servicios por parte del sector público ya está cubierta.

Los programas de acciones de convergencia (PAC), para la fijación de metas monetarias y fiscales, constituyen un primer paso en materia de armonización macroeconómica, y se cuenta con decisiones orientadas a armonizar dos tributos, el IVA y el impuesto selectivo al consumo. Además, se ha realizado una notable labor en el campo de la integración financiera con la creación del Comité Andino de Autoridades Reguladoras de Mercado de Valores.

El activo más importante de la Comunidad es su estructura institucional, la más completa de los subgrupos regionales, y que se ha convertido en un instrumento fundamental para la profundización del proceso de integración andina. La Secretaría General tiene un carácter ejecutivo bien establecido y reconocido, y trabaja en forma directa con los consejos presidencial y ministeriales, que son los órganos decisorios. El Tribunal de Justicia Andino tiene un carácter supranacional y es competente en casos de acciones de nulidad de las decisiones de los órganos ejecutivos, sobre incumplimientos de normas comunitarias, de interpretación de estas normas y como tribunal arbitral. También se ha puesto en funcionamiento en forma reciente el Parlamento Andino, integrado por delegados elegidos en forma directa. La mayor parte de las decisiones de los cuerpos ejecutivos son efectivamente incorporadas en las legislaciones nacionales.

En esta estructura institucional se destaca la Corporación Andina de Fomento (CAF), considerada el principal banco comunitario de América Latina y el Caribe. Entre sus socios se cuentan, además de los miembros de la Comunidad Andina, países del Mercosur, Centroamérica, la CARICOM y España. Su cartera total de préstamos, que era de apenas 20 millones de dólares cuando se creó en 1975 y ascendía a 574 millones en 1990 (CAF, 2006), ha crecido más de 10 veces entre 1990 y 2005 y actualmente supera los 8.000 millones de dólares. La institución se ha venido consolidando como el emisor latinoamericano con mejor evaluación de riesgo, el primero en recibir el “grado de inversión” por parte de las principales calificadoras internacionales, y se ha convertido en una fuente de financiamiento alternativa muy importante para la región frente a los recursos de origen multilateral.

En términos de tratamiento de las asimetrías estructurales, se ha elaborado recientemente un Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS) para atender problemas de pobreza, exclusión y desigualdad en la Comunidad Andina y movilizar financiamiento para programas de cohesión social.

A pesar de una sólida institucionalidad comunitaria y de avances notables hacia la conformación de una política comercial común, la CAN ha hecho menores progresos que el Mercosur para consolidar un arancel externo común y la unión aduanera. En 1994 se fijó un arancel externo común con una cobertura del 60% del universo arancelario y un promedio arancelario del 11%. Desde entonces se han realizado varios esfuerzos por aumentar esta cobertura que se fueron postergando, mientras que Perú se

mantuvo al margen por 12 años.⁹ Cabe notar que los países andinos han realizado múltiples reclamaciones y consultas sobre violaciones a este arancel y subsisten regímenes aduaneros especiales que actúan como “perforaciones” al arancel externo común.

También en materia comercial sigue habiendo varios problemas. En primer lugar, las normas de origen no son plenamente homogéneas y el sistema de salvaguardias presenta limitaciones para ciertos productos y en lo que respecta al tratamiento de los tipos de cambio. En segundo lugar, las franjas de precios para productos agrícolas actúan como un instrumento proteccionista en el campo del comercio dentro y fuera de la CAN. Por otra parte, los países han presentado numerosas reclamaciones en materia de restricciones al comercio intrasubregional por el uso inadecuado de medidas de defensa comercial y por la existencia de obstáculos técnicos y de orden cuantitativo. De hecho, uno de los factores que más frena el funcionamiento de la Comunidad Andina como zona de libre comercio es el constante incumplimiento de las normas acordadas por los países miembros (Durán, Maldonado y Meneses, 2006).

El comercio intrasubregional en la CAN es inferior al que se registra en el Mercosur. Su crecimiento fue particularmente notable en los años noventa, pero ha sido relativamente pobre en los últimos cinco años, en los que ha ascendido a alrededor de 9.000 millones de dólares, es decir, solo un 10% del total del comercio del subgrupo (véase el cuadro IV.6).¹⁰ El dinamismo reciente de las exportaciones es mayor hacia los mercados externos que internos. Se han elevado sobre todo las ventas externas hacia Estados Unidos y Europa pero, más recientemente, también hacia los mercados latinoamericanos (véase el cuadro IV.2). La conformación de la CAN ha ayudado a la diversificación de las exportaciones de los países miembros y ha constituido una plataforma de acceso a nuevos mercados (SGCAN, 2004).¹¹ En la década de 1990, el aumento del comercio dentro del bloque correspondió principalmente a las exportaciones de manufacturas basadas en recursos naturales y de baja y media densidad tecnológica. El crecimiento de este tipo de bienes ha sido mucho menor a partir de 2000 y se ha traducido en un ascenso más importante de las exportaciones intrasubregionales de productos básicos.¹² Sin embargo, es necesario destacar que Colombia y Perú han conseguido mejorar su situación en relación con los productos manufacturados con mayor contenido tecnológico.

Cuadro IV.6
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE LA COMUNIDAD ANDINA
(En millones de dólares y porcentajes)

	1990	1995	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Enero- junio 2005	Enero- junio 2006 ^a
Total de las exportaciones (1)	31 751	39 134	38 896	60 709	53 543	52 177	54 716	74 140	94 751	48 005	59 970
Porcentaje de crecimiento anual	25,7	16,1	-16,5	36,1	-11,8	-2,6	4,9	35,5	27,8	34,9	24,9
Exportaciones a la Comunidad Andina (2)	1 312	4 812	5 504	5 167	5 656	5 227	4 900	7 361	9 056	4 132	4 552
Porcentaje de crecimiento anual	26,3	28,2	-2,2	31,1	9,5	-7,6	-6,3	50,2	23,0	29,3	10,2
Porcentaje exportaciones dentro de la CAN (2:1)	4,1	12,3	14,2	8,5	10,6	10,0	9,0	10,5	9,6	8,6	7,6

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

^a Estimaciones preliminares.

⁹ Perú recién se unió al arancel externo común andino a partir de enero de 2006.

¹⁰ Según datos de la CEPAL, calculados sobre la base de estadísticas oficiales, la participación del comercio dentro de la CAN alcanzó su máximo, un 14%, a fines de los años noventa.

¹¹ En 2002, el monto por concepto de exportaciones de productos andinos que utilizaron el mercado subregional como plataforma para llegar a terceros mercados fue de 1.200 millones de dólares. Entre 1993 y 2002, el porcentaje de productos que siguieron este camino pasó del 12% al 63% (SGCAN, 2004).

¹² Datos de la CEPAL, sobre la base de estadísticas oficiales.

3. Mercado Común Centroamericano (MCCA)

El MCCA pasó a ser zona de libre comercio a principios de la década actual, aunque con la exclusión de varios productos, sobre todo agrícolas. Fuera de una normativa de origen, no hay normativas comunitarias sobre defensa comercial ni normas técnicas, sanitarias o de calidad, sino que se adoptan las normativas previstas en la OMC. En contrapartida, las restricciones al comercio intrarregional se han reducido significativamente y los obstáculos existentes, sobre todo en cuanto a bienes agrícolas, tienen poco efecto en el comercio intrarregional. Al mismo tiempo, a partir de 2001 se trabaja para la elaboración de un tratado centroamericano sobre inversión y comercio de servicios y no hay una normativa regional sobre propiedad intelectual y sobre compras públicas.

Uno de los mayores avances logrados en el MCCA ha sido la conformación de una unión aduanera. El arancel externo común de este proyecto de integración ya cubre el 95% del universo arancelario y su nivel de protección efectiva es bajo, solo un 6% en promedio. El MCCA cuenta con un Manual Único de Procedimientos Aduaneros, un Código Aduanero Uniforme Centroamericano y un Plan de Acción para la Unión Aduanera aprobado en 2004 para la eliminación del doble cobro arancelario, la distribución de la renta aduanera y la administración aduanera común. En términos de armonización macroeconómica, el MCCA ha fijado parámetros de convergencia para la variación del PIB, los indicadores monetarios y fiscales, las reservas internacionales y la deuda externa.

En cuanto a la institucionalidad del MCCA, también es más avanzada que la del Mercosur y sus logros se acercan mucho más a los de la Comunidad Andina en este aspecto. Conforme al Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), se incluye un sistema ejecutivo, otro parlamentario y un tribunal de justicia. El mecanismo de solución de controversias sigue las mismas etapas que el mecanismo utilizado en el Mercosur y se orienta a evitar la transgresión de las normas y su consiguiente reparación por daños. El MCCA cuenta también con una Secretaría General y varias secretarías técnicas adjuntas que han resultado muy eficaces para apoyar a los países miembros y a sus ministerios en las negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales, aparte de servir de conducto para la cooperación financiera internacional.

Gracias a los acuerdos de libre comercio con México, los países centroamericanos se han beneficiado del denominado Plan Puebla-Panamá (al que recientemente se acaba de incorporar Colombia), que contiene proyectos para facilitar la interconexión energética, el transporte y las telecomunicaciones en el istmo, así como la armonización de legislaciones. Asimismo, entraña la ejecución de proyectos orientados a reducir las asimetrías de tipo estructural en el área de la competitividad y el desarrollo humano. En lo que se refiere a medidas vinculadas con las políticas de cohesión social, el MCCA tiene un programa denominado Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica (ALIDES), además de una Secretaría de Integración Social Centroamericana (SISCA), creada en 2001 para dar seguimiento a las actividades relacionadas con los objetivos de desarrollo del Milenio en la subregión. Por otra parte, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) cuenta con programas de financiamiento destinados a mejorar la competitividad, la lucha contra la pobreza y el desarrollo de las zonas fronterizas.

Los países de Centroamérica han demostrado mucho dinamismo y flexibilidad a la hora de firmar acuerdos de libre comercio con Canadá, Chile, Estados Unidos, México y países de la CARICOM y actualmente negocian un tratado de libre comercio con la Unión Europea. El 77% de los intercambios comerciales del MCCA corresponde a acuerdos preferenciales de comercio. El Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-RD) es particularmente funcional y puede contribuir a la profundización de una política comercial común en

Centroamérica, dado que contiene reglas más completas sobre las normativas básicas y sobre el comercio de servicios, inversiones, propiedad intelectual, compras públicas, medio ambiente y cuestiones laborales (Jaramillo y Lederman, 2006).

En general las exportaciones centroamericanas se han orientado sobre todo al mercado estadounidense. En los últimos 15 años, la proporción que se ha dirigido a ese país osciló entre el 50% y el 60%. Por su parte, la participación del comercio intrasubregional en el total de las exportaciones alcanzó un máximo del 18% y se ha mantenido en ese nivel. Sin embargo, desde 2003, el crecimiento medio anual de las exportaciones ha sido mayor en el comercio intrarregional (véase el cuadro IV.7).¹³ Al mismo tiempo, una de las ventajas de la dinámica del comercio intrarregional ha sido el aumento de las exportaciones de bienes industriales de tecnología media y alta y de las manufacturas basadas en recursos naturales.

Cuadro IV.7
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DEL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO
(En millones de dólares y porcentajes)

Mercado Común Centroamericano (MCCA)	1990	1995	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Enero-junio 2005	Enero-junio 2006 ^b
Total de exportaciones ^a (1)	4 480	8 745	14 987	16 624	16 328	17 006	18 117	19 767	21 849	10 690	11 650
Porcentaje de crecimiento anual	25,2	17,1	17,4	5,3	-1,8	4,1	6,5	9,1	10,5	10,4	9,0
Exportaciones al MCCA (2)	624	1 451	2 754	2 617	2 829	2 871	3 111	3 506	3 911	1 865	2 089
Porcentaje de crecimiento anual	8,9	17,2	38,5	8,1	1,5	8,3	11,6	13,1	8,1	11,6	12,0
Porcentaje exportaciones dentro del MCCA (2:1)	13,9	16,6	18,4	15,7	17,3	16,9	17,2	17,6	18,0	17,4	17,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) (<http://www.sieca.org.gt/SIECA.htm>) e información oficial de los respectivos países.

^a El total de las exportaciones incluye la maquila y zonas francas, por lo cual la serie de comercio intrarregional aquí presentada difiere de otras series publicadas en ediciones anteriores de este *Panorama*, donde no se incluía.

^b Estimaciones preliminares, sobre la base de información oficial para el período enero-abril.

¹³ Datos de la CEPAL, sobre la base de cifras oficiales. A partir de esta publicación, la información del componente correspondiente al total de las exportaciones incluye la maquila y zonas francas, por lo que la cifra de comercio intrasubregional difiere de publicaciones de años anteriores.

Cuadro IV.8
ACTIVOS Y PASIVOS DE LA INTEGRACIÓN REGIONAL

	Mercosur	CAN	Mercado Común Centroamericano	CARICOM
Zona de libre comercio	Existente con excepción de la industria automotriz y del azúcar	Existente sin excepciones	Existente con excepciones para algunos bienes agrícolas y del rubro bebidas	Existente sin excepciones
	Alta incidencia de las restricciones no arancelarias en el comercio intrarregional	Alto índice de reclamaciones por uso de barreras no arancelarias		Numerosas trabas al comercio intrarregional
Política comercial común	Protocolos para servicios, inversiones y compras públicas	Normativa común sobre defensa comercial, calidad, sanidad agropecuaria, servicios, inversiones, propiedad intelectual y política de competencia	Tratado de servicios e inversiones. Adopción de otras normativas a partir de la extensión del CAFTA-RD (defensa comercial, compras públicas, propiedad intelectual, entre otros.)	Legislación existente sobre defensa comercial, normas técnicas, sanitarias, aduaneras, servicios, propiedad intelectual, políticas de competencia
	No se aplican los protocolos de competencia, inversiones y compras públicas. No existe normativa común para la propiedad intelectual. Falta de consenso para normativas comunes en defensa comercial y otras de orden técnico y sanitario, entre otros	Franja de precios para bienes agrícolas crea proteccionismo. Limitaciones en normativas de origen diferenciadas y en mecanismos de salvaguardia. Falta de normativas de orden técnico crea restricciones	Compatibilización de normas de defensa comercial con el CAFTA puede crear un nuevo proteccionismo en la zona de libre comercio	Internalización de las normas solo en algunos países. Trabas para el comercio de servicios
Unión aduanera	El arancel externo común cubre el 85% de los bienes con un promedio del 12%. Eliminación del doble cobro arancelario y conformación del territorio aduanero común en 2008	El arancel externo común cubre el 60% de los bienes, con un promedio del 11,2%	El arancel externo común cubre el 95% de los bienes con un promedio del 6%. Código Aduanero. Plan de Acción aprobado para el territorio aduanero común	Arancel externo común medio del 15%. Se propone un mercado económico único en 2008. Libre movilidad de personas calificadas y de capital
	Se extiende el plazo para terminar con los regímenes de excepción y la lista de productos exceptuados del arancel externo común	Tardanza de Perú para asociarse al arancel externo común. Postergaciones sucesivas de nuevos niveles de cobertura del arancel externo común. Regímenes aduaneros especiales. Reclamaciones sobre violaciones constantes al arancel externo común	Normativa del CAFTA-RD puede colisionar con la eliminación del régimen de origen en la Unión Aduanera y puede crear diferenciaciones y dispersión del arancel externo común	La mayor parte de las decisiones comunitarias tendientes a formar la unión aduanera no se han incorporado en el orden jurídico nacional
Armonización macroeconómica	Fijación de metas macroeconómicas y estandarización de indicadores	Fijación de metas macroeconómicas. Esfuerzos de armonización tributaria y financiera	Fijación de metas macroeconómicas y de armonización de indicadores	
	Falta de voluntad para trabajar hacia la armonización fiscal y monetaria		No se conocen otros esfuerzos más que parámetros de convergencia fijados para indicadores de crecimiento económico y estabilidad macroeconómica	Sin avances

Cuadro IV.8 (conclusión)

	Mercosur	CAN	Mercado Común Centroamericano	CARICOM
Desarrollo institucional	Estructura intergubernamental con un Consejo de Ministros como órgano decisorio. Tribunal permanente de solución de controversias y Parlamento	Estructura institucional muy avanzada con Secretaría General y órganos ejecutivo, parlamentario y judicial. Supranacionalidad judicial. Corporación Andina de Fomento (CAF), principal banco comunitario de América Latina y el Caribe	Secretaría General y estructuras ejecutiva, parlamentaria y judicial. Tribunal de solución de controversias. Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)	Órganos ejecutivos con Secretaría General. Se crea recientemente un tribunal para la solución de controversias. Banco de Desarrollo del Caribe
	Debilidad marcada por ausencia de órganos ejecutivos sólidos y reconocidos. Escasa incorporación de las decisiones comunitarias en el orden jurídico nacional	Debilidad demostrada para la aplicación de resoluciones y cumplimiento de las normas comunitarias a pesar de su alto grado de incorporación en el orden jurídico nacional		
Asimetrías estructurales	Fondo para la Convergencia Estructural (2005)	Plan Integrado de Desarrollo Social (PIDS)	Programas de desarrollo sostenible (ALIDES), integración social (SISCA), Plan Puebla-Panamá	Se decide la creación de un fondo de desarrollo
	Planes recién iniciados	Planes recién iniciados		Iniciativa reciente
Intensidad y calidad del comercio	Crecimiento sin precedentes del comercio intrarregional, de mayor peso en la región. Diversificación de exportaciones, de base interindustrial	Crecimiento importante en los años noventa. Exportaciones intrarregionales con mayor base manufacturera	Comercio orientado a países de fuera de la subregión. Exportaciones intrasubregionales con mayor dinamismo que las extrarregionales. Comercio intrarregional sobre la base de manufacturas	Alta participación del comercio intrarregional de bienes en las exportaciones y mayor dinamismo que el comercio extrarregional
	Reducción de la participación de las exportaciones intrarregionales en el total del comercio, con daños a los países menores en términos de acceso al mercado	Desempeño exportador intrarregional más debilitado a partir de 2000. Mayor dinamismo del comercio con Estados Unidos, Europa y últimamente con países y bloques de América Latina y el Caribe	La dinámica del comercio intrarregional solo puede mantenerse en la medida en que los encadenamientos en el subgrupo refuerzan las exportaciones hacia países de fuera de la subregión	Limitaciones para celebrar tratados de libre comercio con países y bloques. Poco desarrollo del comercio de servicios
Otros	Monto de las exportaciones intrarregionales son hoy mayores que en 1998 (pico más elevado)	La cartera de la CAF ha crecido más de 10 veces entre 1990 y 2005	El 77% de las exportaciones en acuerdos preferenciales de comercio: dinamismo en tratados de libre comercio	Mayor ventaja comparativa en el comercio de servicios que en el comercio de bienes

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

4. Comunidad del Caribe (CARICOM)

Tras varios intentos de construir un camino hacia la integración regional en el Caribe, la CARICOM establece un acuerdo sobre Mercado y Economía Únicos del Caribe, que estará en pleno funcionamiento a partir de 2008. Sin embargo, habrá que sortear varios obstáculos y limitaciones para llegar a esa meta, ya que solo 7 de los 12 miembros de este grupo subregional son signatarios de dicho acuerdo.

Si bien se ha logrado la libre movilidad de capitales entre los 12 miembros de esta Comunidad, así como la libre movilidad laboral para personas calificadas, el comercio de bienes tropieza aún con numerosas barreras no arancelarias y restricciones internas en cada país miembro. En el año 2002 se elaboró una legislación para adoptar medidas de defensa comercial y reglas técnicas, sanitarias y de armonizaciones aduaneras, así como normas sobre libre circulación de servicios, propiedad intelectual y políticas de competencia. No obstante, Trinidad y Tabago ha sido el único país que ha incorporado estas decisiones comunitarias a su ordenamiento jurídico. Por otra parte, todavía permanecen numerosas trabas en términos de libre circulación de servicios, ámbito que para el Caribe reviste quizás más importancia que la circulación de bienes. Asimismo, la mayor parte de las decisiones comunitarias tendientes a formar la unión aduanera no se han incorporado en el ámbito nacional, por lo que el proceso de integración se encuentra mucho más atrasado que en el caso de los otros subgrupos de integración regional.

La estructura institucional de la CARICOM tiene como instancias decisorias la Conferencia de los Jefes de Gobierno y el Consejo de Ministros, que cuentan con una secretaría ejecutiva. Para apoyar a estos órganos decisorios hay un gran número de instituciones de orden técnico, social, educativo, legal y de otro tipo, así como instituciones y consejos consultivos, entre los que se destaca el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC). Más recientemente se decidió la creación del Tribunal Supremo del Caribe, orientado sobre todo a la solución de controversias. Tanto en materia de coordinación macroeconómica como de tratamiento de asimetrías, la CARICOM sigue con deudas pendientes, aunque últimamente se dispuso la creación de un fondo de desarrollo destinado a los países más rezagados, a fin de ayudarlos en el proceso de constitución del Mercado y Economía Únicos del Caribe.

La participación del comercio dentro de la subregión en el total de las exportaciones de los países de la CARICOM se mantiene en el nivel más alto en comparación con los demás subgrupos regionales. Esta participación aumentó de un 12% en la década de 1990 a un 23% en la actualidad (véase el cuadro IV.9). Por su parte, el crecimiento del comercio dentro del bloque ha sido mucho más dinámico que el crecimiento de las exportaciones fuera de la comunidad caribeña.

Cuadro IV.9
EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE LA COMUNIDAD DEL CARIBE
(En millones de dólares y porcentajes)

	1990	1995	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005 ^a
Total de las exportaciones (1)	4 118	5 598	4 790	6 358	6 072	5 732	6 712	7 880	8 274
Porcentaje de crecimiento anual	11,6	25,2	-18,3	23	-4,5	-5,6	17,1	17,4	5,0
Exportaciones a la CARICOM (2)	509	843	1 031	1 230	1 384	1 220	1 419	1 810	2 329
Porcentaje de crecimiento anual	2,9	26,5	5,7	12,3	12,4	-11,8	16,3	27,5	28,7
Porcentaje exportaciones dentro de la CARICOM (2:1)	12,4	15,1	21,5	19,4	22,8	21,3	21,1	23,0	28,1

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

^a Estos datos no incluyen información para Bahamas, Suriname y Haití, por lo que el coeficiente de comercio intrarregional con estos países sería distinto del aquí presentado.

Dado que el comercio de bienes de la CARICOM está prácticamente dominado por unos pocos países y que sus miembros poseen más ventajas comparativas en servicios que en bienes, el desafío de la integración reviste características diferentes de los demás casos de la región. En primer lugar, si se profundiza el proceso de integración de la CARICOM, deberá hacerse principalmente a partir de la liberalización de los servicios. En segundo lugar y en cuanto al comercio de bienes, parecería más conveniente mantener el trato no recíproco en materia de preferencias arancelarias otorgadas por Estados Unidos y Europa que celebrar tratados de libre comercio con estos, dada la reducida competitividad de los países caribeños.¹⁴ Sin embargo, estas opciones ya no parecen estar disponibles. En efecto, el desafío radica en cómo aprovechar la negociación con la Unión Europea para reforzar la institucionalidad de la CARICOM e incorporar un componente adecuado relativo al trato especial y diferenciado, en consonancia además con los ejes que han ido surgiendo en la Ronda de Doha respecto de la facilitación del comercio y particularmente de la ayuda para el comercio. En tercer lugar, en los acuerdos preferenciales que se han firmado entre países caribeños y sus vecinos latinoamericanos han participado los países caribeños de mayor competitividad y no la CARICOM en su conjunto. De todos modos, tanto en el caso de los acuerdos con países desarrollados como con los demás bloques de la región, la CARICOM deberá negociar teniendo en cuenta las particularidades propias del tipo de comercio existente en ese grupo subregional.

D. LA NECESIDAD DE CONVERGENCIA DE LOS ACUERDOS

1. El alcance de las normas y disciplinas en los distintos acuerdos

La multiplicidad de acuerdos comerciales bilaterales, plurilaterales y regionales vigentes en América Latina y el Caribe puede dar pie a prácticas discriminatorias entre los países y subgrupos regionales, dada la variedad de disposiciones en materia de cobertura, tipo de tratamiento y profundidad de los compromisos que suponen las disciplinas y normas incluidas en estos acuerdos. Por otra parte, ante tal intrincado conjunto de instrumentos, la facilitación del comercio en la región se vuelve una tarea ardua y complicada. De no adoptarse medidas urgentes de convergencia entre acuerdos de distinta naturaleza, se corre el riesgo de provocar mayores desvíos de comercio en lugar de crearlo, así como fortalecer ejes o polos con agendas comerciales muy distintas y hasta contrapuestas, en desmedro de la integración regional.

Los acuerdos comerciales bilaterales y plurilaterales firmados por países y bloques de integración de la región alcanzan a 68 y tanto la cobertura de disciplinas y normas como su nivel de compromiso revelan una variación bastante pronunciada, tanto en la región como fuera de ella. La desgravación arancelaria se encuentra bastante adelantada, principalmente en los acuerdos intrarregionales. Por ejemplo, entre los países miembros de la ALADI, aproximadamente el 85% del total de partidas arancelarias y el 70% de los intercambios bilaterales están ya totalmente liberalizados (ALADI, 2005; 2006).

En cuanto a la convergencia hacia el libre comercio, las secretarías generales del Mercosur y la Comunidad Andina, junto con la ALADI, elaboraron un estudio en el que miden, para los años 2006 y 2018, la proporción del comercio entre los países de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) que se encontraría libre de barreras arancelarias (véanse el cuadro IV.10 y CSN, 2006). Los resultados apuntan a una lenta convergencia hacia el libre comercio, ya que en 2006 entre un 35% y un 60% del

¹⁴ En el caso de Estados Unidos los bienes caribeños reciben trato preferencial gracias a la Iniciativa para la Cuenca del Caribe y en el caso europeo entran sin arancel en virtud del Convenio de Lomé y el Acuerdo de Cotonou. No obstante, estas preferencias tienen un período de vigencia determinado.

comercio estaría libre de aranceles, según el método de medición que se adopte. Sin embargo, en 2014 entre un 60% y un 70% del comercio estaría plenamente liberado y en 2018 el porcentaje estaría entre un 65% y un 95%. Únicamente Chile y Bolivia alcanzarían condiciones de mercado más cercanas al libre comercio en 2010, cuando más del 85% de sus exportaciones alcancen preferencias al 100% en la subregión, aunque el proceso bilateral entre ambos países mantendría una liberalización de menor profundidad, en virtud de un trato asimétrico en la negociación que favorece a Bolivia.

Cuadro IV.10
EVOLUCIÓN DEL LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA DEL SUR, VARIOS AÑOS ^a
(En porcentajes de exportaciones del beneficiario, ponderadas por los aranceles preferenciales)

Estimación para 2006

Otorgantes Beneficiarios	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela (República Bolivariana de)
Argentina		76	85	82	72	58	3	4	7	13
Brasil	62		72	70	89	65	9	7	2	8
Paraguay	96	97		98	68	18	1	0	0	53
Uruguay	92	92	93		72	62	3	8	17	5
Chile	85	83	84	84		0	96	96	81	94
Bolivia	81	83	89	80	99		100	100	100	100
Colombia	15	14	1	21	97	100		100	100	100
Ecuador	69	75	18	32	46	100	100		100	100
Perú	64	69	7	58	86	100	100	100		100
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	2	27	18	22	100	100	100	100	100	

Proyección a 2014

Otorgantes Beneficiarios	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Chile	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú	Venezuela (República Bolivariana de)
Argentina		76	85	82	96	100	24	17	65	27
Brasil	62		72	70	100	100	24	10	57	26
Paraguay	96	97		98	98	100	16	8	48	79
Uruguay	92	92	93		100	100	13	25	40	9
Chile	100	100	100	100		0	100	96	99	100
Bolivia	100	100	100	100	99		100	100	100	100
Colombia	56	64	1	49	100	100		100	100	100
Ecuador	86	91	41	65	46	100	100		100	100
Perú	100	100	7	71	100	100	100	100		100
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	53	83	26	22	100	100	100	100	100	

Fuente: Secretarías generales de la Comunidad Andina, Mercosur y ALADI, sobre la base del banco de datos de convergencia comercial en América del Sur.

^a Las partes más oscuras corresponden a menores niveles de libre comercio. Las relaciones bilaterales con una apertura superior al 90% aparecen sin sombreado.

Hasta 2006, los mayores logros en materia de liberalización comercial se registraron en los países de la Comunidad Andina, donde, en teoría, la liberalización alcanzaría al 100% del universo arancelario. No ocurre lo mismo en el caso del Mercosur, en que se mantienen excepciones al libre comercio en las industrias azucarera y automotriz, donde todavía no se prevén cambios importantes. Según las proyecciones realizadas por el Grupo de Trabajo de las Secretarías de Integración, en 2010 y 2014

permanecerá una proporción considerable de productos sin liberalización comercial; habrá muchos casos que estarán lejos de haber alcanzado la liberalización del 90% de los intercambios y estos rezagos serán mayores en el intercambio entre la Comunidad Andina y el Mercosur y en las exportaciones de Chile a Bolivia (véase el cuadro IV.10).

Este panorama es poco alentador para los exportadores e inversionistas de la región, dado que las perspectivas de liberalización tan lejanas podrían desalentar sus decisiones, por una parte y, por otra, que varios países de la región mostrarán antes de esas fechas procesos de desgravación arancelaria de exportaciones e importaciones mucho más acentuados en virtud de sus acuerdos con Estados Unidos y probablemente con la Unión Europea. Con el propósito de sortear este escollo y avanzar en la profundización de las desgravaciones arancelarias, las secretarías generales han propuesto acelerar el cumplimiento de los calendarios, a fin de que en breve plazo al menos el 90% del intercambio regional esté libre de aranceles.

Sin embargo, la desgravación arancelaria requiere del concurso de otras normas y disciplinas fundamentales que garanticen su efectividad. No todas estas normas han sido plenamente incorporadas en los acuerdos intrarregionales y, en los casos en que sí se ha hecho, estas no tienen mayor profundidad que la consignada por la OMC, a diferencia de lo que ocurre en acuerdos extrarregionales como los suscritos con Estados Unidos y la Unión Europea.¹⁵

Existen diferencias sustantivas en cuanto a la cobertura de las normas y disciplinas inherentes a cada tipo o grupo de acuerdos. Los acuerdos intrarregionales tienden a incorporar principalmente normas relativas a la defensa comercial, a fin de facilitar el cronograma de desgravación arancelaria y evitar la interposición de ciertas barreras no arancelarias a las corrientes comerciales. Sin embargo, no ofrecen una cobertura amplia para otro tipo de normas que, al no estar totalmente armonizadas, se transforman en barreras no arancelarias, como las normas sanitarias y fitosanitarias y las normas técnicas. Al mismo tiempo y en términos de disciplinas no comerciales pero relacionadas con el comercio (servicios, inversiones, compras públicas, propiedad intelectual), la cobertura de los acuerdos intrarregionales es definitivamente deficitaria en comparación con los acuerdos extrarregionales.

De todas maneras, los acuerdos intrarregionales también registran grados de cobertura distintos en materia de disciplinas comerciales. En efecto, mientras que los acuerdos de uniones aduaneras en América del Sur y los acuerdos bilaterales que derivan de estas ofrecen una gran cobertura en materia de medidas de defensa comercial y solución de controversias, no ocurre lo mismo con las medidas sanitarias y fitosanitarias y las normas técnicas. En cambio, todos los tratados de libre comercio firmados por Chile y México, entre ellos y con países de Centroamérica, ofrecen una cobertura más global de estas disciplinas. En este sentido, dichos tratados tienen más en común con los tratados de libre comercio de la región con países de América del Norte que con los acuerdos bilaterales o plurilaterales intrarregionales. Por cierto, se trata de un tema delicado pero que es necesario empezar a abordar, si se pretende que el espacio regional se transforme gradualmente en un mercado unificado.

La multiplicidad de acuerdos bilaterales y plurilaterales suscritos entre los países de América Latina y entre estos y países de fuera de la región y la diversidad de compromisos existentes entre estos podrían estar creando obstáculos, sobre todo al comercio intrarregional, en términos de barreras no arancelarias. Los problemas de incumplimiento de las obligaciones asumidas que registran algunos

¹⁵ En particular, aparecen escasamente desarrolladas las normas en materia de políticas de competencia, compras públicas, servicios, inversión y propiedad intelectual, entre otras.

acuerdos regionales también podrían explicar la baja interconexión que se observa en el comercio intrarregional (CEPAL, 2005; Durán y Maldonado, 2005).

2. Modalidades de convergencia

Los problemas derivados de la multiplicidad de acuerdos y normas en la región se podrían clasificar en cuatro tipos. El primero tiene relación con cuestiones operativas, como reglas y procedimientos aduaneros y de tránsito y almacenamiento de mercaderías, donde el desconocimiento de formalidades o la confusión de métodos de aplicación pasan a ser barreras encubiertas al comercio. El segundo tipo está más relacionado con las normas y disciplinas formalizadas en distintos acuerdos y que existen en algunos de ellos pero no en otros (inversiones, servicios y propiedad intelectual, por ejemplo). Al mismo tiempo, estas normas y disciplinas representan atrasos en los acuerdos intrarregionales en comparación con los celebrados con países de fuera de la región. Por otra parte, estos acuerdos pueden contener disposiciones distintas para temas similares (trato nacional) o tratamiento distinto para temas idénticos (modelos de negociación o de compromisos).

El tercer tipo de problemas se refiere a la institucionalidad en los acuerdos. Solo la Comunidad Andina se rige por sistemas supranacionales, lo cual reduce costos burocráticos, pero al mismo tiempo deja sin plataforma de sustentación a la facilitación y resolución de las diferencias comerciales, frecuentes en este tipo de acuerdos.

Por último, también se pueden producir casos de discriminación entre socios comerciales (trato menos favorable), debido a las diferencias normativas y de profundidad de liberalización entre los acuerdos intrarregionales y extrarregionales; sobre todo en este último caso, las diferencias suelen ser más amplias.

Últimamente, varios países de la región parecen haber privilegiado las relaciones comerciales con socios de fuera de la región. Al mismo tiempo, se ha producido una asimetría muy marcada entre los acuerdos bilaterales y plurilaterales dentro de la región y aquellos celebrados fuera de la región, en especial con los países de América del Norte. Así, los acuerdos extrarregionales contienen compromisos más exigentes, con mecanismos más vinculantes y con mayor certidumbre jurídica que los vigentes a nivel subregional que, por lo tanto, aparecen como menos exigentes en las disciplinas y normas comerciales y no comerciales.

Más allá del curso predominante que vayan adoptando las estrategias de integración de la región, ante esta realidad se tiende a considerar que existe una tarea pendiente y muy importante para facilitar mayores niveles de comercio intrarregionales. Esta tarea consiste en arbitrar esfuerzos para una mayor conexión entre los miembros de los esquemas subregionales de integración y entre estos últimos y sus pares (CAN/Mercosur/MCCA, CARICOM) y, al mismo tiempo, en la interconexión comercial entre los miembros individuales de la región.

Estos esfuerzos deben estar orientados a generar una convergencia que promueva una mayor compatibilidad entre los diversos procesos de integración, a fin de fomentar la creación de un mercado latinoamericano integrado. Por convergencia se entiende el proceso mediante el cual los acuerdos suscritos entre los países de la región van adoptando normas y disciplinas más o menos similares. La convergencia puede producirse por tres impulsos: voluntario, semivoluntario y no voluntario (Stephanou, 2003) (véase el recuadro IV.2).

Recuadro IV.2
MODALIDADES DE CONVERGENCIA

Voluntaria: esta modalidad se aplica en múltiples actividades económicas. La forma más simple de convergencia voluntaria es la que se utiliza en los mercados financieros. Varios países incorporaron a sus regulaciones los requisitos de capital de bancos internacionalmente activos para regular las actividades de estas entidades, elaborados por el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria. Este Comité, que depende del Banco de Basilea, también elaboró en 1997 los llamados 25 Principios fundamentales para una supervisión bancaria eficaz. Dichos principios no están incorporados en ningún tipo de instrumento legal internacional vinculante, sino que los países los adoptan unilateralmente. El principal incentivo para adoptarlos es que el mercado financiero de un país se evalúa en función de su nivel de cumplimiento. Este ha sido un mecanismo eficaz para mejorar la supervisión bancaria internacional y reducir las posibilidades de crisis financieras y de sus contagios. La modalidad de convergencia voluntaria internacional también se utiliza en el mercado de valores y seguros y en el ámbito de la normalización. En efecto, para reducir los obstáculos técnicos al comercio, se recomienda a los países adoptar unilateralmente normas evaluadas por organismos internacionales, tales como la Organización Internacional de Normalización (ISO) en el ámbito de los productos no agrícolas y la Comisión Electrotécnica Internacional para los productos eléctricos y electrónicos. En el caso de los productos agrícolas los organismos internacionales son la Comisión FAO/OMS del Codex Alimentarius en materia de inocuidad de alimentos, la Oficina Internacional de Epizootias para la sanidad animal y la Secretaría de la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria. Las normas, directrices y recomendaciones de estos organismos son adoptadas voluntariamente por los países, lo que permite contar con una regulación común y tener un parámetro de comparación. Aunque los países pueden desviarse de estas recomendaciones al momento de adoptarlas para adecuarlas a sus realidades, estas desviaciones deben ser justificadas. Por último, siempre en el ámbito de la normalización, muchos países adoptan unilateralmente una determinada norma aplicada en un país porque puede considerarse como la más apropiada. Esto ocurre en campos como la electricidad.

En muchos casos la cooperación entre organismos gubernamentales responsables de la gestión del comercio, mediante el establecimiento de arreglos formales (memorando de entendimiento) e informales (intercambio de información), puede ser suficiente para que se produzca una convergencia voluntaria. Este tipo de arreglos se usan en diferentes ámbitos de acción que van desde cuestiones relacionadas con el comercio de bienes hasta la cooperación en materia de políticas de competencia.

Semivoluntaria: la convergencia en estos casos se produce por el interés de un país en gozar de un beneficio otorgado por otro que condiciona su extensión al cumplimiento de determinados requisitos. El ejemplo más claro de convergencia semivoluntaria es la condicionalidad vinculada a la protección del medio ambiente o a ciertas normas laborales que algunos países han adoptado para acceder a los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias. También en el ámbito financiero internacional la participación efectiva de los países está cada vez más condicionada a las medidas que adopten internamente, de conformidad con las recomendaciones internacionales sobre lavado de dinero. Por ejemplo, en los tratados de libre comercio firmados recientemente por diversos países de la región con Estados Unidos y Europa, se han incluido compromisos respecto de la suscripción de ciertos tratados internacionales en materia de propiedad intelectual. Asimismo, en el ámbito sanitario y fitosanitario la negociación de mecanismos de reconocimiento mutuo y equivalencia son instrumentos cuya operación depende del cumplimiento de requisitos específicos de una y otra parte; habitualmente no es unilateral.

No voluntaria: aun cuando la adhesión de un país a un determinado acuerdo internacional es por definición voluntaria, en muchas ocasiones requiere la adopción de un número importante de normas que modifican su legislación interna. Es el caso de los países que desean ser miembros de la OMC, que deben hacer converger sus políticas comerciales con los principios y obligaciones contenidos en los distintos tratados. Se trata de un proceso largo que obliga a un gran esfuerzo de cambios regulatorios. Este es también el caso de los países que se incorporan a la Unión Europea, que deben introducir en sus leyes el llamado *acquis communautaire*, que representa el conjunto de leyes y reglamentos que regulan las relaciones comerciales de sus miembros. En ambos casos los países no tienen márgenes de libertad para decidir a cuáles de las obligaciones tienen deseos de adherir y a cuáles no.

Fuente: Constantine Stephanou, *Regulatory Convergence in the Wider Europe Region: Goals and Means*, Pavia, Associazione Universitaria di Studi Europei (ECSA), 2003.

La convergencia responde a diversos estímulos y puede llevarse a cabo mediante distintas modalidades que deberían examinarse según los temas. Para ello es necesario mantener un enfoque flexible que promueva soluciones creativas. Así, en el caso de las cuestiones operativas, la convergencia podría obtenerse mediante arreglos informales o formales en materia de intercambio de información aduanera, reducción de requisitos administrativos y obstáculos técnicos, reconocimiento unilateral de medidas de seguridad y armonización de normas para la facilitación del comercio en materia de transporte, inspecciones en frontera o inmigración, dentro de la esfera de competencia de las instituciones responsables.

En lo que atañe a normas y disciplinas, se podrían acordar interpretaciones comunes para los países interesados. En los casos en que existan disposiciones comunes pero con redacciones distintas, los miembros del acuerdo pueden coincidir en una forma de interpretar la disposición, por ejemplo, de acuerdo con las interpretaciones de la OMC. Ello contribuiría a garantizar una coherencia legal entre las únicas disposiciones comunes que existan entre los miembros de distintos tratados bilaterales y subregionales. Ante la ausencia de ciertas disciplinas y normas en determinados acuerdos, es recomendable adoptarlas mediante un proceso de negociación, teniendo en cuenta que pueden existir diferentes enfoques para su tratamiento y puesta en ejecución. En el caso de que se produzca un atraso en la adopción de disciplinas por parte de acuerdos intrarregionales de integración en relación con los acuerdos bilaterales celebrados con países de fuera de la región, la tendencia sería la de una convergencia voluntaria, ya que no tendría justificación económica ni política que los miembros de un esquema de integración subregional otorguen un tratamiento más favorable a socios extrarregionales, como tampoco un tratamiento distinto para temas idénticos. Es recomendable pues que los países adopten un enfoque común y se extiendan mutuamente el mejor trato otorgado, de manera de nivelar la integración regional.

El fortalecimiento institucional es una decisión política que deben adoptar los países y los subgrupos de integración. Se debería pensar en construir, a partir de las instituciones existentes, un enfoque de modernización que permita respaldar el proceso descrito, en particular en cuanto al apoyo a los países para crear los mecanismos de facilitación del comercio, las facilidades de información y análisis, así como el apoyo técnico en la interpretación de las disposiciones, en la aplicación de compromisos y en la solución de controversias.

Una de las primeras medidas tendientes a la convergencia intrarregional ha sido la adoptada por la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) en septiembre de 2005, en virtud de un mandato por el cual solicita a las secretarías de la ALADI, el Mercosur, la CAN y la CARICOM¹⁶ que preparen estudios sobre la convergencia de los acuerdos entre los países de América del Sur en tres áreas definidas: normas y disciplinas comerciales y complementarias al comercio, normas institucionales y tratamiento de asimetrías. El mandato de la CSN se ha fundamentado sobre todo en una resolución de la ALADI del año 2004, en virtud de la cual se encomendaba la adopción de medidas con el objeto de conformar gradualmente una zona de libre comercio de los miembros de esta asociación.¹⁷ En esa resolución, la ALADI consideraba importante la armonización de normas y disciplinas de los acuerdos para un mayor acceso al mercado; el apoyo a los países de menor desarrollo relativo y el impulso a otras materias de la integración como la integración física y digital, el financiamiento del comercio y las relaciones con los sectores empresarial, laboral y académico de los países miembros.

¹⁶ Con la concurrencia de Chile, Guyana y Suriname.

¹⁷ Resolución 59(XIII) de la decimotercera reunión del Consejo de Ministros de la ALADI del 18 de octubre de 2004.

En cuanto a la convergencia de normas y disciplinas de países de América del Sur, se ha decidido concentrar los trabajos en las normas de origen, la defensa comercial, la valoración aduanera y los regímenes especiales de comercio y las medidas no arancelarias, en lo que hace a materias estrictamente comerciales. También se ha decidido trabajar en temas de convergencia en acuerdos de inversiones, servicios, propiedad intelectual, compras públicas y política de competencia. En relación con la convergencia institucional, la tarea es trabajar en la conciliación y simplificación de las estructuras consultivas y decisorias de la CAN y del Mercosur, así como en las instancias de solución de controversias. Por último y en lo que atañe a las asimetrías, el énfasis está en la convergencia de los países de menor desarrollo relativo de América del Sur hacia los patrones comunes de crecimiento económico e integración comercial, tanto en lo que hace a medidas de trato especial y diferenciado, en garantías de acceso a los mercados intrarregionales, como a la complementariedad y al desarrollo competitivo.

La iniciativa de la Comunidad Sudamericana de Naciones y de la ALADI para la convergencia de la integración regional no se limita a las normas e instituciones existentes en cada uno de los acuerdos intrarregionales de América del Sur, sino que contempla además los acuerdos celebrados entre países del subcontinente y países de fuera de la región. Ello reviste una trascendencia particular desde el momento en que los acuerdos extrarregionales tienen una mayor cobertura de compromisos e incluyen disciplinas muy poco desarrolladas o simplemente inexistentes en la CAN y el Mercosur.

E. CONCLUSIONES

La proliferación de tratados de libre comercio en América Latina y el Caribe en los últimos años responde a múltiples factores económicos, entre los que cabe mencionar la incertidumbre de las negociaciones de la OMC (véase el capítulo III del presente informe), el estancamiento del proceso de integración regional y la búsqueda de oportunidades para la diversificación de mercados y productos en negociaciones bilaterales con terceros, sin que ello pueda legítimamente interpretarse como desinterés en la integración regional. El desafío futuro en América Latina y el Caribe, sobre todo en América del Sur, es llegar a un acuerdo sobre un diagnóstico de las flaquezas de la integración y elaborar propuestas que impulsen su modernización, aceptando la variedad de estrategias comerciales, preservando los logros alcanzados y facilitando la gradual convergencia de la multiplicidad de acuerdos en un itinerario y un programa de trabajo realistas, que partan por reconocer la urgencia de una renovada integración regional.

La integración regional es necesaria y urgente. A las razones tradicionales que avalan la integración se agregan exigencias derivadas de la actual fase de globalización, tales como la necesidad de forjar alianzas internacionales estratégicas en los planos de producción, logística, comercialización, inversión y tecnología. Las exigencias de competitividad e innovación tecnológica se acrecientan (véase el capítulo V), en tanto el salto competitivo de China e India redefine drásticamente el mapa mundial de intercambios y ventajas comparativas (véase el capítulo II). Los mercados ampliados, la certidumbre jurídica y la convergencia en materia de normas y disciplinas, sumados a los avances en infraestructura, energía y conectividad, son hoy requisitos para crecer con equidad.

La integración, además de los beneficios vinculados al libre comercio, supone la gradual cooperación macroeconómica y en diversas políticas y normas, más allá del campo comercial, incluidos infraestructura, energía y ámbitos regulatorios, además de migración, previsión, salud, educación, medio ambiente, entre los más importantes. La experiencia europea incluye también políticas para reducir las asimetrías económicas entre sus miembros, estimular la cohesión social en sus respectivas sociedades y

dotarse de una institucionalidad comunitaria que refleje el sentir balanceado del conjunto de sus integrantes.

Los resultados de la integración regional distan demasiado de lo anterior y más bien prima un generalizado clima de insatisfacción. Dicho clima es más marcado en el espacio sudamericano, donde el incumplimiento —a veces reiterado— de lo acordado erosiona la credibilidad política de la integración y la certidumbre jurídica, impidiendo que las principales apuestas de inversión se arraiguen en los esquemas de integración. Sin un trato adecuado de las asimetrías, los países más pequeños no sienten que la actual integración sea el mejor entorno para sus necesidades de crecimiento económico y diversificación exportadora.

La integración actual tampoco aborda satisfactoriamente temas clave para la competitividad, tales como servicios, inversiones, comercio electrónico, innovación tecnológica, facilitación del comercio, logística y transporte aéreo y marítimo. Ello queda reflejado en las posiciones que ocupan los países de la región en las clasificaciones internacionales sobre la materia. De esta manera, los acuerdos de integración no están constituyendo eficaces plataformas de aprendizaje para exportar a terceros mercados ni instrumentos para negociaciones relevantes con los principales socios comerciales de la región, como se planteó originalmente.

En cambio, en Centroamérica, el debate es distinto. Allí impera una lógica de geometría variable, con diversidad de velocidades en el proceso de integración y aceptación de las negociaciones de países miembros con terceros de fuera de los acuerdos. Al negociar el CAFTA, los países centroamericanos decidieron aplicar entre ellos lo que cada uno había establecido con Estados Unidos, con lo que intentan modernizar su propio esquema de integración, incorporando compromisos nuevos en servicios, inversiones y otros ámbitos. Así, generan condiciones para crear una zona económica ampliada, con disciplinas comunes y con perspectivas de alianzas comerciales para aprovechar tanto la ampliación del mercado centroamericano como el acceso al mercado estadounidense. Centroamérica utilizó las negociaciones comerciales con Estados Unidos y ahora con la Unión Europea para renovar su integración, perseverando en el objetivo de favorecer una mejor inserción internacional. El Caribe, por su parte, refuerza su institucionalidad integracionista, preparando la negociación con la Unión Europea.

En ausencia de buenas noticias en el plano multilateral y en la integración regional, no debiera sorprender que los países de tamaño pequeño y mediano inicien negociaciones de libre comercio con economías industrializadas como Estados Unidos o la Unión Europea, con el objeto de aumentar su acceso a los mercados de economías de gran tamaño. En la región, 11 países, más los 14 caribeños, envían al mercado estadounidense el 40% o más de sus exportaciones y, por lo tanto, tiene sentido económico y comercial que deseen garantizar y profundizar un acceso estable a ese mercado. El debate en el Congreso de los Estados Unidos sobre inversiones extranjeras, manufacturas chinas y externalización revela señales proteccionistas; en este sentido, los acuerdos bilaterales operan como un seguro contra eventuales situaciones adversas al comercio.

Aceptando las diferencias de tamaño y de orientaciones comerciales, es necesario preservar los logros de los procesos de integración, promoviendo la convergencia en temas comerciales y no comerciales (Rosales, 2006a). Por cierto, cada esquema de integración debe interrogarse respecto de sus aportes al crecimiento y la competitividad de los países que lo componen.

La integración debe acercarse más al sector privado, intentando lograr una congruencia entre este y las iniciativas públicas que estimulan la integración. Esto no reduce el espacio de acción para las políticas

públicas. Al contrario, más bien lo ubica en el abordaje de las fallas de mercado y de gobierno y de la necesaria alianza público-privada, ambos factores decisivos en las experiencias exitosas de integración.

Al privilegiar la construcción de espacios comunes y flexibilizar las normas de funcionamiento de los acuerdos de integración, sería más fácil estimular la convergencia de políticas en los ámbitos de la energía y la infraestructura, en primer lugar, y luego en materias de medio ambiente, turismo, conectividad, tecnologías de la información y de las comunicaciones, comercio electrónico y prácticas regulatorias, entre otras. En el marco de esa pluralidad de opciones, es posible tender puentes entre los diversos acuerdos comerciales intrarregionales, definiendo un núcleo básico de obligaciones compartidas, con itinerarios flexibles, particularmente para las economías de menor tamaño relativo, y con programas especiales de infraestructura, facilitación del comercio y conectividad, que incluyan la dimensión de trato especial y diferenciado.

Para alcanzar estos objetivos es fundamental preservar la calidad del proceso integracionista (Rosales, 2006b). Esto supone respetar las diferencias, cuidar las formas, incorporar flexibilidades, entender los intereses de cada país y la diversidad de realidades económicas y comerciales, privilegiar los consensos y trabajar de preferencia en las áreas donde estos sean más significativos, teniendo en cuenta la vigencia del esfuerzo de integración y la necesidad de adecuarlo a las exigencias del mundo actual. La ponderación conjunta de los costos y las concesiones recíprocas posibles para minimizarlos, garantizando su aceptación por parte de las respectivas sociedades, es tarea primordial para la construcción de consensos y para mejorar la calidad de los procesos de integración.

BIBLIOGRAFÍA

- Abreu, Sergio (2006) “15 años del MERCOSUR”, documento presentado en el seminario “15 años de MERCOSUR: avaliação e perspectivas”, Fundação Memorial da America Latina, São Paulo, 27 y 28 de marzo.
- ADB (Banco Asiático de Desarrollo) (2006), *Asian Development Outlook 2006. Routes for Asia's Trade*, marzo.
- ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) (2006), Informe del Secretario General sobre la evolución del proceso de integración durante el año 2005 (ALADI/SEC/di 1977), 2 de mayo.
- _____(2005), Informe relativo a las disciplinas comerciales y demás materias complementarias contempladas en los acuerdos registrados en el ámbito de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI/SEC/di 1883), 4 de febrero.
- _____(2002), Escenarios alternativos para la conformación de un Espacio de Libre Comercio de bienes al interior de la ALADI (ALADI/SEC/dt 745), septiembre.
- _____(2001), “La política comercial en la ALADI: necesidades y propuestas de acción para la convergencia regional”, *Estudio*, N° 134 (ALADI/SEC/Estudio 134).
- ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración)/Secretaría del MERCOSUR (2006), “Aranceles y comercio en Sudamérica: análisis de la convergencia hacia el libre comercio”, Montevideo, versión preliminar.
- Angel, Amy y Noé Hernández (2004), “El impacto del CAFTA sobre la integración regional”, El Salvador, Programa regional Centroamérica en la economía mundial del siglo XXI, Instituto Superior de Economía y Administración de Empresas.
- Baumann, R. y C. Mussi (2006), “MERCOSUR: então e agora”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), versión preliminar, inédito.
- CAF (Corporación Andina de Fomento) (2006), *Informe annual, 35 años de la CAF*, Caracas.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2004. Tendencias 2005* (LC/G.2283-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.117.
- _____(2003a), *Istmo Centroamericano: competitividad e integración regional, 2001-2003* (LC/MEX/L.576), México, D.F., Sede subregional de la CEPAL en México, noviembre.
- _____(2003b), *Intensidad tecnológica del intercambio comercial del Istmo Centroamericano y la República Dominicana con el resto del mundo* (LC/MEX/R.832/Rev.1), México, D.F., Sede subregional de la CEPAL en México, agosto.
- _____(2001), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 1999-2000* (LC/G.2085-P/E), Santiago de Chile, marzo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.00.II.G.17.
- CSN (Comunidad Sudamericana de Naciones) (2006), “Convergencia de los acuerdos de integración económica en Sudamérica” [en línea] http://www.comunidadandina.org/csn/Documento_Convergencia.pdf
- Devlin, R. y Paolo Giordano (2004), “The old and new regionalism: benefits, costs and implications for the FTAA”, *Integrating the Americas. FTAA and Beyond*, A. Estevadeordal, D. Rodrik y Andrés Velasco, Harvard University Press.
- Durán L., José y Fernando Masi (2006), “La calidad de los intercambios intrarregionales en América Latina y el Caribe. Implicaciones sobre la política comercial”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Durán L., José, J. Meneses y R. Maldonado (2006), “Reducir la incertidumbre jurídica, un desafío de la integración subregional en América Latina y el Caribe”, *Boletín FAL*, N° 235, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.

- Durán Lima, José y Raúl Maldonado (2005), “América Latina y el Caribe: la Integración regional en la hora de las definiciones”, *serie Comercio internacional*, N° 62 (LC/L.2454-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Durán Lima, José E., Carlos de Miguel y Andrés Schushny (2006), “Andean countries and USA: how much can be expected from FTAs?”, documento presentado a la novena conferencia anual del Proyecto de Análisis del Comercio Global (GTAP), Etiopía, 15 al 17 de junio.
- FEDESARROLLO (Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo) (2006), *Tendencia económica. Informe mensual, junio*, Bogotá, D.C., junio.
- Giambiagi, F. e I. Barenboim (2005), “MERCOSUL: por uma nova estratégia brasileira”, *Texto para discussão IPEA*, N° 1131, noviembre.
- Hinojosa-Ojeda, R. (2003), “Regional integration among the unequal: a CGE model of US-CAFTA, NAFTA and the Central American Common Market”, inédito.
- Jaramillo, C.F. y D. Lederman (2006), *Challenges of CAFTA: Maximizing the Benefits for Central America*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Kuwayama, Mikio, José Durán Lima y Verónica Silva (2005), “Bilateralism and regionalism: re-establishing the primacy of multilateralism: a Latin American and Caribbean perspective”, *serie Comercio internacional*, N° 58 (LC/L.2441-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Machinea, José Luis y Cecilia Vera (2006), “Comercio, inversión directa y políticas productivas”, *serie Informes y estudios especiales*, N° 16 (LC/L.2469-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.05.II.G.216.
- Mattos, José Carlos (2006), “Modernización de aduanas e implementación de sistemas de ventanillas únicas de comercio exterior: resultados de un seminario-taller internacional”, *Boletín Fal*, N° 234, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- MERCOSUR (Mercado Común del Sur) (2005), “Las asimetrías y las políticas de convergencia estructural en la integración sudamericana”, documento presentado por la Secretaría del MERCOSUR en el Foro de reflexión “Un nuevo tratamiento de las asimetrías en la integración sudamericana”, La Paz, 21 de octubre.
- Nofal, Beatriz (2005), “Las negociaciones comerciales internacionales y el futuro de Argentina y del MERCOSUR”, inédito.
- Peña, Félix (2006a), “Los grandes objetivos del Mercosur. Elementos para apreciar progresos alcanzados en los primeros quince años del MERCOSUR como proceso voluntario de integración comercial y económica”, documento presentado en el seminario “15 años de MERCOSUR: avaliação e perspectivas”, Fundação Memorial da America Latina, São Paulo, 27 y 28 de marzo.
- _____ (2006b), “Precisiones en torno al debate sobre la Unión Aduanera en el MERCOSUR” [en línea] <http://www.fundacionbankboston.com.ar/inst/sec10/docs-felixpena/articulos/2006-07-union-adua-merco.doc>
- Rosales, Osvaldo (2006a), “Crisis de la integración y convergencia de acuerdos comerciales”, *Notas de la CEPAL*, N° 46, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo.
- _____ (2006b), Presentación en la primera Reunión de reflexión: gobernanza global y regionalismo, Buenos Aires, 28 y 29 de julio, Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN), Corporación Andina de Fomento (CAF).
- Sánchez-Gómez, Manuel (2006), “Coordinación macro-fiscal en procesos de integración. Experiencias y desarrollos posibles en Latinoamérica”, *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 48 (LC/L.2543-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), mayo. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.71.

- SGCAN (Secretaría General de la Comunidad Andina) (2004), *35 años de integración económica y comercial. Un balance para los países andinos*, mayo.
- Stephanou, Constantine A. (2003) *Regulatory Convergence in the Wider Europe Region: Goals and Means*, Pavia, Associazione Universitaria di Studi Europei (ECSA).
- Vaillant, Marcel (2006). “Objetivos, resultados y restricciones de la negociación común con terceros en el MERCOSUR”, documento presentado en el seminario “15 años de MERCOSUR: avaliação e perspectivas”, Fundação Memorial da América Latina, São Paulo, 27 y 28 de marzo.

Capítulo V

**COMPETITIVIDAD, INNOVACIÓN TECNOLÓGICA Y RECURSOS NATURALES:
LAS EXPERIENCIAS DE AUSTRALIA Y NUEVA ZELANDIA****INTRODUCCIÓN**

En los últimos años América Latina ha logrado un fuerte dinamismo exportador y un mejor acceso a los mercados de destino; sin embargo, los avances en competitividad siguen siendo limitados. En el largo plazo, estos logros son fundamentales para mantener el crecimiento de las economías y, en el corto, para aprovechar las oportunidades que brinda la firma de tratados de libre comercio, que permiten entrar con nuevos productos y con mayor valor agregado a nuevos mercados. Gracias al aumento de la competitividad es posible también defender la posición alcanzada en el mercado mundial y hacer frente a competidores como China e India, hoy transformados en protagonistas de la escena mundial.

La competitividad no se mide de una sola manera. La forma más directa es considerar la evolución del desempeño exportador, mediante variables como la participación de mercado, las exportaciones per cápita o el grado de tecnología incorporada en ellas. Tales variables pueden denominarse indicadores de resultados y señalan las ganancias o pérdidas de posición y de divisas derivadas del grado de competitividad del país. Otro tipo de indicadores, relacionados con los factores que determinan la competitividad, son los que publica el Foro Económico Mundial. En la última versión del *Global Competitiveness Report*, correspondiente a 2005-2006, figura el índice de crecimiento de la competitividad para 117 países. Este índice está compuesto por: indicadores tecnológicos, que se refieren a la capacidad de innovación, de transferencia de tecnología y de aplicación de las TIC; indicadores de fortaleza de las instituciones públicas, tales como la formulación de leyes y contratos y el grado de corrupción y de eficiencia en el gasto público, e indicadores de estabilidad macroeconómica y de riesgo país. Este conjunto de variables tiene un carácter más amplio e integral que los indicadores de resultados, por eso el análisis se efectúa empleando ambos grupos.

Si bien todos los países latinoamericanos exportan materias primas en alguna proporción, en los años noventa se identifican en forma estilizada tres grupos de países, con modelos de desarrollo exportador distintos: los países de América del Sur, claramente orientados a la exportación de materias primas y productos procesados derivados de recursos naturales; México y los países de Centroamérica, que aplican el modelo de exportación de manufacturas ensambladas, la denominada maquila, en electrónica, automóviles, vestuario y calzado, y, finalmente, los países del Caribe, orientados a la exportación de servicios. El presente capítulo se centrará en el análisis de la competitividad en países exportadores de recursos naturales, por lo que las conclusiones tienen validez sobre todo para los países del primer grupo mencionado.

En la primera sección se comparan los indicadores de competitividad de América Latina con los de seis países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE): Australia, Finlandia, Irlanda, Noruega, Nueva Zelanda y Suecia. Se escogieron estos países en virtud de su actual o reciente calidad de exportadores destacados de recursos naturales.

Desde una perspectiva de largo plazo de la evolución de la participación de mercado, los resultados para la región no son alentadores. La participación de América Latina en las importaciones

mundiales bajó drásticamente en la segunda mitad del siglo pasado y se recuperó ligeramente con posterioridad a 1990. En cuanto a los pilares básicos que sustentan este desempeño y se miden por el índice de crecimiento de la competitividad del Foro Económico Mundial, todos los países, con excepción de Chile, se encuentran por debajo de la mitad de los 117 países comparados a nivel internacional.

Según el mismo análisis aplicado al conjunto de países seleccionados de la OCDE, se advierte que en el largo plazo sufrieron una caída de menor proporción. En este período los ganadores fueron los países asiáticos. Sin embargo, en esta situación se oculta el hecho de que los países seleccionados exhiben un valor de exportaciones per cápita mucho mayor que América Latina y están en mejor pie para enfrentar la competencia en el mercado global. En dichos países las estrategias de innovación fueron vitales, tanto en materia de crecimiento como para su competitividad.

Por lo tanto, en la segunda sección presentamos las estrategias de Australia y Nueva Zelanda, cuya estructura productiva y exportadora es similar a varios países de América del Sur. La innovación es un eje central de la estrategia de desarrollo de estos dos países y de su inserción internacional. Se diseña al más alto nivel de gobierno, articula a todos los actores y dispone de fondos de financiamiento a escala nacional, regional y local. El conocimiento de esta experiencia puede ser de mucha utilidad para la región, particularmente en un momento en que varias de sus economías disfrutaban de una significativa bonanza en los términos de intercambio y en que se debate cuál es el mejor uso que se puede dar a estos recursos transitorios.

A. LOS INDICADORES DE COMPETITIVIDAD

Uno de los desafíos que enfrentan los países latinoamericanos es cómo recuperar el lugar que ocuparon hacia mediados del siglo pasado en el comercio mundial. En efecto, en ese entonces algo más de un 10% del total de las importaciones del mundo provenía de América Latina (véase el cuadro V.1). Hacia 1990 y en momentos en que se difundían las reformas económicas a toda la región, la participación había caído a un 3,6%. Dicha baja obedeció al hecho de que la región no pudo aprovechar el crecimiento del comercio orientado hacia productos de mayor contenido tecnológico ni hacer frente al ascenso de los países asiáticos, que fueron avanzando por etapas en el mercado mundial y cuya dinámica en la actualidad está encabezada por China.

Para el año 2005 la región había recuperado algo más de un punto porcentual, pero una observación detenida muestra que ese incremento se atribuye en una alta proporción a México, que después del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) desarrolló aceleradamente la industria del ensamblado (industria electrónica, automotriz, confecciones, calzado), orientada principalmente al mercado norteamericano. Con respecto al resto de los países, algunos recuperan participación en el decenio de 1990. Brasil y Chile fueron los más destacados, mientras que otros países registraron un avance muy moderado. Si analizamos todo el período, desde 1948 al 2005, la subregión más perjudicada fue el Mercosur, cuyos países, inicialmente agropecuarios, han sido claros exponentes de una industrialización truncada a lo largo del siglo pasado (Fajnzylber, 1983), donde no se advierten avances significativos en materia de competitividad. Según el mismo indicador de participación en el mercado mundial, se advierte que, en conjunto, la Comunidad Andina y los países que conforman el Mercado Común Centroamericano experimentaron una leve mejoría entre 1990 y 2005, lo que no ocurrió con los países del Caribe. Este comportamiento se explica por factores relacionados con los determinantes de la competitividad, considerados en el informe del Foro Económico Mundial.

Cuadro V.1
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y ALGUNOS PAÍSES SELECCIONADOS DE LA OCDE: INDICADORES DE
 COMPETITIVIDAD EXPORTADORA**

	Evolución de la cuota de mercado en las importaciones mundiales ^a (porcentajes)			Exportaciones de bienes y servicios por habitante (dólares)		Participación de materias primas y procesados en total exportado ^c (porcentajes)	Índice de concentración de Herfindahl	Índice compuesto (porcentajes)	Participación de otras manufacturas en total exportado (porcentajes)		Ingreso nacional per cápita 2004 ^d	
	1	2	3	4	5	6	7	8=(6*7)/100	9	10	11	12
	1948	1990	2005 ^e	1990	2005 ^b	2002-2004	2004	2004	1990	2004	Dólares 2004 ^e	Dólares corrientes
América Latina y el Caribe	10,25	3,84	5,28	415	1 197	44,7	0,157	0,07	32,1	52,9	6 151	2 471
Comunidad Andina	2,67	0,9	1,02	385	921	81,8	0,433	0,35	13,4	17,3	4 948	2 316
Bolivia	0,15	0,03	0,03	146	317	85,1	0,152	0,13	4,7	13,4	2 800	960
Colombia	0,44	0,19	0,2	248	535	63,6	0,312	0,20	25,1	37,0	6 940	2 020
Ecuador	0,08	0,08	0,1	318	783	91,2	0,188	0,17	2,3	7,3	3 770	2 210
Perú	0,25	0,09	0,16	189	681	83,4	0,08	0,07	18,4	16,0	5 400	2 360
Venezuela (Rep. Bolivariana de)	1,64	0,51	0,53	964	2 132	87,8	0,887	0,78	10,2	11,3	5 830	4 030
Mercosur	4,65	1,31	1,57	291	817	54,8	0,051	0,03	44,5	46,2	8 580	2 927,5
Argentina	2,56	0,35	0,38	455	1 183	71,1	0,076	0,05	29,3	29,0	12 530	3 580
Brasil	1,84	0,89	1,13	238	737	47,7	0,054	0,03	51,8	53,3	7 940	3 000
Paraguay	0,04	0,03	0,03	596	548	86,4	0,239	0,21	9,9	12,7	4 820	1 140
Uruguay	0,28	0,05	0,03	695	1 371	61,9	0,124	0,08	38,5	34,2	9 030	3 990
MCCA	0,37	0,12	0,22	231	660	49,2	0,078	0,04	23,1	51,2	4 926	2 170
Costa Rica	0,07	0,04	0,07	638	2 255	36,2	0,12	0,04	26,8	62,7	9 220	4 470
El Salvador	0,07	0,02	0,03	190	676	41,4	0,095	0,04	37,7	60,0	4 890	2 320
Guatemala	0,11	0,03	0,05	179	392	61,7	0,104	0,06	24,5	41,8	4 260	2 190
Honduras	0,08	0,02	0,04	212	443	71,0	0,13	0,09	9,3	26,1	2 780	1 040
Nicaragua	0,03	0,01	0,02	103	324	86,8	0,107	0,09	7,9	10,4	3 480	830
CARICOM	0	0,22	0,17	452	709	71,3	0,65	0,46	21,7	29,1	...	...
Chile	0,52	0,24	0,38	780	2 908	85,4	0,17	0,15	9,8	12,9	10 610	5 220
México	0,73	1,15	2,04	586	2 126	18,3	0,405	0,07	43,3	79,9	9 640	6 790
Panamá	0,03	0,09	0,06	1 842	2 982	87,6	...	...	20,4	10,0	6 730	4 210
6 países OCDE	6,87	5,27	5,08	5 057	14 675	40,6	0,13	0,05	56,0	57,5	30 482	33 650
Australia	2,59	1,1	1,01	2 905	6 443	77,4	0,064	0,05	18,6	20,1	29 340	27 070
Finlandia	0,79	0,75	0,61	6 267	14 055	16,0	0,113	0,02	82,8	83,2	29 800	32 880
Irlanda	0,31	0,67	1,04	7 750	40 280	13,8	0,056	0,01	69,0	85,4	32 930	34 310
Nueva Zelandia	0,78	0,29	0,2	3 440	6 911	69,2	0,06	0,04	25,2	30,7	22 260	19 990
Noruega	0,65	0,96	0,99	8 027	28 063	79,7	0,406	0,32	32,4	18,8	38 680	51 810
Suecia	1,74	1,5	1,24	6 707	18 738	19,0	0,083	0,02	82,6	80,4	29 880	35 840

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información obtenida de la Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) de las Naciones Unidas e información oficial de los países.

^a El indicador corresponde a la proporción de las exportaciones en el total de las importaciones del mundo declaradas por la Organización Mundial del Comercio.

^b Cifras preliminares.

^c Corresponde al total de materias primas y manufacturas basadas en recursos naturales.

^d Cifras extraídas del Banco Mundial, World Economic Indicators Database [en línea], abril de 2006. Los valores de las agrupaciones de países se indican en promedios simples.

^e Corresponde al ingreso nacional per cápita a precios constantes, deflactado por el índice de poder de compra del consumidor.

En el caso del grupo de países seleccionados de la OCDE, el indicador muestra que entre 1948 y 2005 estos también perdieron participación en el mercado mundial —la caída fue de un 26%, mientras América Latina en el mismo lapso perdió el 52%—, a pesar del tremendo esfuerzo realizado por algunos países en términos de diversificación hacia productos de uso intensivo de tecnología (Finlandia, Suecia, Irlanda) y agregación de valor en recursos naturales (Australia y Nueva Zelandia).

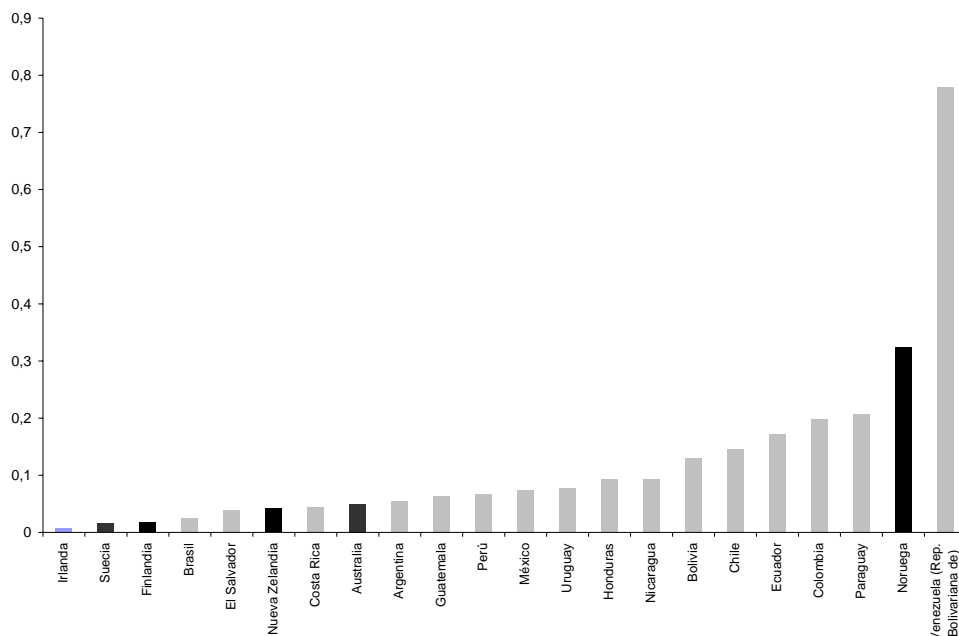
El valor exportado per cápita indica lo que el país recibió en dólares corrientes en relación con su población, por lo que en cierta forma se corrige el indicador de exportaciones por el tamaño del país. En América Latina las exportaciones per cápita del año 2005 fueron de 1.100 dólares, es decir, casi se triplicaron respecto de 1990, con una evolución en el tiempo similar a la de los seis países de la OCDE (véase el cuadro V.1, columnas 4 y 5). Sin embargo, este crecimiento no ha sido suficiente para recuperar la porción de mercado mundial perdida hasta 1990, aunque se registra una mejoría significativa, en especial porque todos los países lograron aumentos, de los cuales los más importantes son los de Brasil, Costa Rica, Chile, El Salvador y México. No obstante, en la lectura de estos resultados debe considerarse que en el año 2005 los precios del petróleo y el cobre están incidiendo en el desempeño. Es destacable sobre todo el caso de Brasil, que pudo invertir la franca orientación al mercado interno que primó hasta la década de 1980.

Estos resultados se tornan menos positivos al ser comparados con los seis países seleccionados de la OCDE. El valor promedio de las exportaciones per cápita es casi 12 veces superior al de América Latina, ya que en el año 2005 alcanzó los 14.600 dólares. Obviamente, los países cuyas exportaciones cuentan con un mayor grado de componente tecnológico y diversificación, como Finlandia, Irlanda y Suecia, presentan magnitudes muy superiores. Entre estos países suscita especial interés la evolución de Irlanda, que aumenta 5 veces el valor exportado. Aun así, las exportaciones per cápita de Australia y Nueva Zelandia equivalen a 5 y 6 veces las de la región. De allí se desprende que, si bien la especialización en recursos naturales pudo haber limitado la posición en el mercado internacional de estos países, su desempeño ha sido muchísimo superior al de economías latinoamericanas basadas en los mismos productos. Algo semejante se observa en el caso de Noruega, especializado en petróleo, en comparación con un país como República Bolivariana de Venezuela. Esto indica que América Latina tiene un potencial por desarrollar, que está ligado a la incorporación de conocimiento, de innovación y, en definitiva, de valor.

En el cuadro V.1 también se presenta un indicador del grado de concentración en productos básicos de las exportaciones de los distintos países. Este indicador se construye multiplicando el índice de Herfindahl por la participación de las materias primas y procesados de recursos naturales en el total exportado (véanse el cuadro V.1, columna 8, y el gráfico V.1). Ello apunta a la vulnerabilidad de los países a la volatilidad de los precios internacionales. Mientras más alto es el indicador, mayor el impacto de la volatilidad. Dada la distribución de valores de la muestra, un índice superior o igual a 0,10 muestra una alta vulnerabilidad.¹ A ella están expuestos los países de la Comunidad Andina y del CARICOM y países como República Bolivariana de Venezuela, Colombia, Chile, Ecuador y Paraguay. En el caso de los países de la OCDE, Noruega es el más vulnerable, mientras que Australia y Nueva Zelandia, si bien tienen una alta participación de materias primas en sus exportaciones, exhiben un alto grado de diversificación, es decir, no dependen en tal medida de un producto, como el cobre en el caso de Chile o el petróleo en el de República Bolivariana de Venezuela.

¹ El indicador en América Latina va de 0,02 a 0,78, con un promedio de 0,13, mientras que para los países de la OCDE va de 0 a 0,32, con un promedio de 0,07.

Gráfico V.1
**INDICADOR DE VULNERABILIDAD FRENTE A VARIACIONES BRUSCAS DE LOS PRECIOS DE
 LOS PRODUCTOS BÁSICOS**

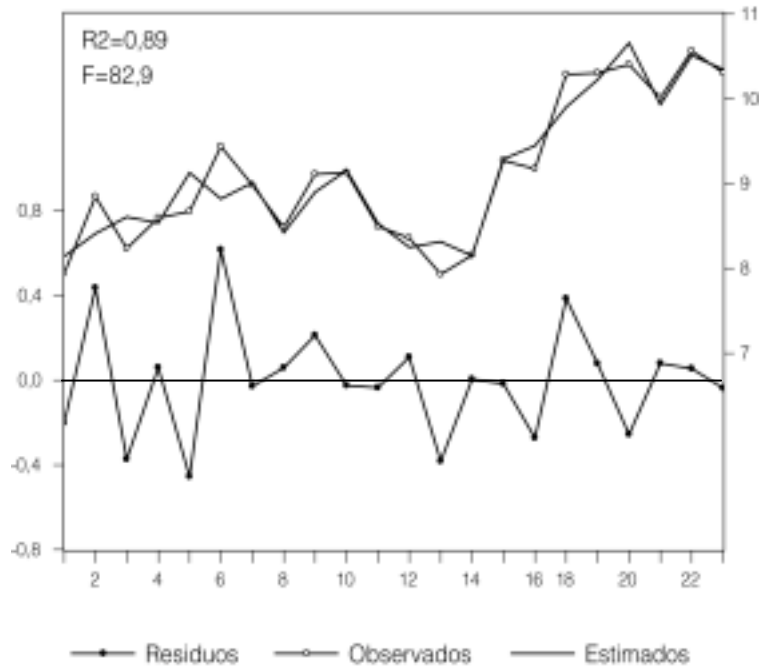


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información obtenida de la Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) de las Naciones Unidas e información oficial de los países.

Por último, los indicadores de participación de la manufactura en el total exportado (véase el cuadro V.1, columnas 9 y 10) muestran las diferencias de comportamiento entre las exportaciones manufacturadas de los países del Cono Sur y las de México y Centroamérica, donde la manufactura relacionada con la maquila creció considerablemente en los últimos 15 años. México es el país que exhibe el mejor desempeño, ya que ostenta casi un 80% de productos exportados provenientes de la manufactura no relacionada con los recursos naturales. Entre los países de la OCDE figura Irlanda, que pasó a exportar casi exclusivamente manufacturas con alto contenido tecnológico incorporado, y Australia y Nueva Zelanda, que han avanzado con mayor lentitud, especializándose en materias primas procesadas.

Con el fin de ilustrar los efectos del desarrollo exportador sobre una variable económica fundamental, como es el ingreso per cápita, se han realizado un par de regresiones simples. La idea es ver únicamente el grado de correlación entre las variables. La primera regresión se efectúa entre el logaritmo del ingreso per cápita y el logaritmo de las exportaciones per cápita, corrigiendo la constante y la pendiente por una variable ficticia que representa el grado de industrialización. La heterocedasticidad se corrigió por el método de White y los coeficientes de las exportaciones per cápita, así como del grado de industrialización, son altamente significativos, al tiempo que la correlación resultante es de 0,89 (0,88 para el R2 ajustado), cifra que es considerada bastante alta para datos de corte transversal.

Gráfico V.2
**RESULTADO DE LA REGRESIÓN ENTRE EXPORTACIONES PER CÁPITA
 E INGRESO PER CÁPITA**



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

Finalmente se realizó el mismo ejercicio pero considerando como variable independiente la participación de las exportaciones de cada país en las importaciones mundiales, es decir, su cuota de mercado. Los resultados no son tan buenos (R^2 de 0.54) pero, teniendo en cuenta que solo se correlacionan dos variables, el resultado es positivo. La conclusión de estos ejercicios es que el grado de inserción internacional, medido por el valor exportado per cápita o por la participación en el comercio mundial, contribuye a explicar la varianza del ingreso per cápita en una muestra de corte transversal, por lo que se infiere que constituye un elemento significativo de la diferenciación entre los ingresos.

Hasta ahora hemos analizado variables derivadas de la competitividad alcanzada por los países. Sin embargo, se trata de un fenómeno complejo, con múltiples elementos que lo condicionan. Uno de los índices en que se considera el mayor número de factores, al abarcar diferentes aspectos institucionales, tecnológicos y económicos, es el calculado por el Foro Económico Mundial. En la última versión del *Global Competitiveness Report*, correspondiente a 2005-2006, figura el índice de crecimiento de la competitividad para 117 países (véase el cuadro V.2).

Cuadro V.2
COMPONENTES DEL ÍNDICE DE CRECIMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD

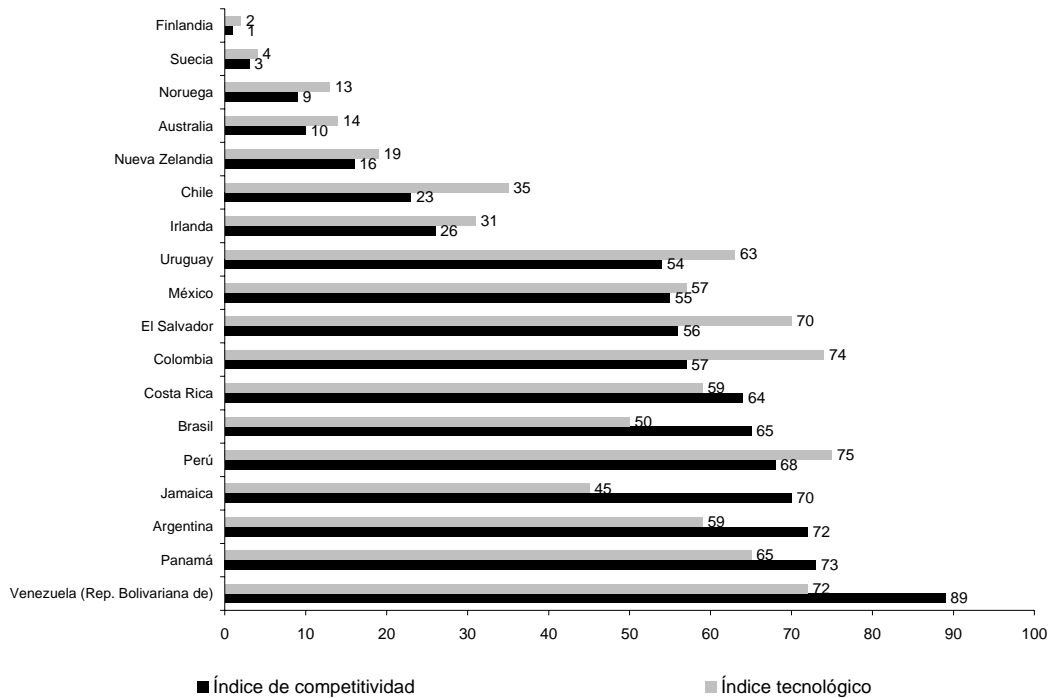
Índice de crecimiento de la competitividad	Subíndices	Instrumento de información
Índice tecnológico	Innovación	Encuestas Patentes en Estados Unidos Matrícula en enseñanza terciaria
	Transferencia de tecnología	Encuestas
	Tecnologías de la información y de las comunicaciones	Encuestas Datos disponibles
Índice de instituciones públicas	Leyes y contratos	Encuesta
	Corrupción	Encuesta
	Eficiencia en el gasto	Encuesta
Índice de entorno macroeconómico	Estabilidad macroeconómica	Superávit/déficit público Ahorro nacional Inflación Tipo de cambio real Diferencial de la tasa de interés Deuda pública
		Riesgo país	Datos disponibles

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Foro Económico Mundial, *Global Competitiveness Report 2005-2006*, Nueva York, Oxford University Press, 2006.

Este indicador es particularmente interesante, ya que agrupa factores condicionantes de la productividad de los países, relacionados con el contexto en que se desempeñan los negocios, junto con factores tecnológicos. Cabe destacar también el hecho de que los índices que componen el indicador no se ponderan de la misma forma para todos los países, ya que a Finlandia le corresponde una mayor ponderación del índice de innovación que a cualquier país latinoamericano. En este caso, el indicador de mayor ponderación es el de transferencia tecnológica. Por otra parte, como cada año se ha ido revisando la metodología, las clasificaciones no son estrictamente comparables en el tiempo.

Al medirse el índice de crecimiento de la competitividad calculado para el año 2005, casi todos los países de América Latina y el Caribe se ubicaban a partir del lugar 54 (véase el gráfico V.3), es decir, entre los de menor competitividad del mundo, considerando el universo de 117 países. La excepción fue Chile, que ocupó el lugar 23, superando a Irlanda, país con el mejor desempeño exportador entre 1990 y 2005 entre los países seleccionados de la OCDE. En el gráfico V.3 se presenta también el indicador de disponibilidad tecnológica, que muestra el lugar que ocupan los países en materia de avances tecnológicos y capacidad de innovación. Entre los países seleccionados de la OCDE, el primer lugar está ocupado por Finlandia (segundo del mundo), seguido por Suecia y Noruega, con Australia y Nueva Zelanda en los lugares 14 y 18. En este indicador Chile salta al lugar 35.

Gráfico V.3
ÍNDICE DE CRECIMIENTO DE LA COMPETITIVIDAD E ÍNDICE DE DISPONIBILIDAD TECNOLÓGICA^a



Fuente: Foro Económico Mundial, *Global Competitiveness Report 2005-2006*, Nueva York, Oxford University Press, 2006.

^a Los índices señalan el lugar que ocupa cada país en la clasificación mundial. Finlandia ocupa el primer lugar entre los 117 países comparados.

En definitiva, de los indicadores analizados podemos concluir que el desempeño de América Latina está muy por debajo de su potencial. Al comparar los resultados de países como Australia y Nueva Zelanda, vemos que, con una estructura productiva similar, logran exportaciones e ingresos per cápita 5 a 6 veces superior al promedio regional. El buen desempeño de estos dos países se vincula con varios factores, entre los que cabe destacar la estabilidad institucional, la calidad de las políticas y la estrategia de inserción internacional y competitividad, tema que se analizará a continuación. Finlandia, Irlanda y Suecia han llegado aún más lejos y su situación dista mucho de la latinoamericana. En el próximo *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe* se examinarán con más detalle los casos de dichos países.

B. AUSTRALIA Y NUEVA ZELANDIA: ESTRATEGIAS DE INNOVACIÓN TENDIENTES A ELEVAR LA COMPETITIVIDAD

Australia y Nueva Zelanda son economías pequeñas y abiertas, que registran altos niveles de ingreso per cápita y bajos índices de desigualdad. Se cuentan entre los países más desarrollados del mundo y se insertan en la economía mundial a través de exportaciones basadas en recursos naturales minerales, forestales, agrícolas, agroindustriales y pesqueros. Es decir, en este caso, la especialización en recursos naturales resulta funcional al crecimiento y al desarrollo. Parte del éxito alcanzado se debe a la forma en

que se articula el sector exportador con el resto de la economía y a una estrategia donde la innovación es un componente fundamental.

Cuadro V.3
**INDICADORES BÁSICOS DE AUSTRALIA, NUEVA ZELANDIA Y ECONOMÍAS
LATINOAMERICANAS SELECCIONADAS**

	Km ²	Habitantes 2005 (miles)	Ingreso per cápita 2004 (dólares)	Coefficiente Gini de concentración del ingreso ^a (porcentajes)	Inflación 2005 (porcentajes)	Exportaciones 2005 (miles de millones de dólares)	Crecimiento medio 1990-2005 (porcentajes)
Australia	7 686 850	20 264	27 070	35,2	2,7	103	3,3
Nueva Zelandia	268 680	4 076	19 990	36,2	3,0	22	2,9
Argentina	2 766 890	38 592	3 580	52,2	12,3	40	3,6
Brasil	8 511 965	187 597	3 000	62,1	5,7	118	2,5
Costa Rica	51 100	4 322	4 470	49,3	14,1	7	4,7
Colombia	1 138 910	46 039	2 020	53,8	4,9	22	2,9
Chile	756 950	16 267	5 220	55,6	3,7	41	5,7
México	1 972 550	106 147	6 790	52,4	3,3	214	3,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de estadísticas oficiales de los institutos de estadística de los países; bases de datos de la CEPAL; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Main Economic Indicators Database [en línea]; y Banco Mundial, World Economic Indicators Database [en línea].

^a Para este coeficiente, calculado por los países en diferentes años, se consideraron las últimas cifras disponibles.

Las estrategias de innovación están íntimamente ligadas al fortalecimiento del comercio internacional y de la inserción de las empresas en el mercado mundial. Esto se explica por el tamaño reducido de los mercados locales y se constata en la orientación de los programas de gobierno y del esfuerzo privado. La innovación se considera un proceso más complejo que la investigación científica y tecnológica. Las invenciones en esta área se transforman en innovaciones cuando se comercializan y adquieren valor; en este sentido, la empresa privada es el actor central en dicha transformación, por lo que la alianza entre el ámbito académico y el mundo de los negocios pasa a ser fundamental.

Por otra parte, la innovación no siempre es invención, por lo que en un comienzo las empresas dependen de la copia y la adaptación tecnológica. Sin embargo, llega un momento del desarrollo de los países en que para seguir defendiendo la posición en el mercado internacional y aumentar la competitividad, deben apoyarse considerablemente en la investigación y el desarrollo. Es el momento en que dan saltos en la productividad y en la competitividad, lo que se traduce en fuertes incrementos del gasto de investigación y desarrollo respecto del PIB y en los incentivos al proceso de innovación.

Aparentemente Australia y Nueva Zelandia están en esta etapa de su desarrollo y para ello cuentan con el esfuerzo articulado de funcionarios públicos, científicos, centros de investigación pública y privada, universidades, centros tecnológicos y asociaciones de empresas. El desempeño de estos actores está determinado por una visión que establece metas, políticas y programas con incentivos concretos, que se evalúan permanentemente, para evitar distorsiones y generación de rentas no asociadas al aumento de la productividad. Por otra parte, existe una expresa dedicación a fomentar la alianza público-privada y con el ámbito académico, a través de políticas e instrumentos, para que la colaboración entre los diferentes actores y organismos permita potenciar el esfuerzo de innovación.

Esta actitud proactiva se expresa en las inversiones del sector público en infraestructura y plataformas de investigación y desarrollo, así como en incentivos a la participación en redes internacionales e incentivos específicos al sector privado y al ámbito académico. Respecto del sector privado, los incentivos se orientan a crear capacidades para la innovación en las firmas y establecer la institucionalidad que apoya la difusión tecnológica. Para ello se otorgan incentivos tributarios a la investigación y desarrollo y subsidios a las actividades de emprendimiento, de comercialización y de marketing internacional. Por otra parte, en economías como las de Australia y Nueva Zelandia, donde la copia de tecnología extranjera ya no es suficiente y se hace indispensable avanzar en investigación y desarrollo para acelerar el proceso de innovación, los gobiernos incrementan el financiamiento a la investigación de centros de excelencia públicos y privados. Estos últimos reciben donaciones y subsidios, que también se otorgan a las universidades. Pero además se han creado incentivos orientados a articular la investigación científica con los requerimientos de la industria, como se verá más adelante.

1. La estrategia de innovación para la competitividad

Lo primero que llama la atención en las estrategias de innovación de Australia y Nueva Zelandia es que en ambos casos se conciben como parte de la estrategia de crecimiento y de mejoramiento del nivel de vida de la población. No son estrategias aisladas ni desvinculadas de las políticas de competitividad impulsadas por los ministerios sectoriales y sus programas comprometen al gobierno en su conjunto, se articulan con todos los ministerios y se elaboran en comisiones presididas por la más alta autoridad pública.

Actualmente en Australia está en vigencia *Backing Australia's Ability – Building Our Future through Science and Innovation*, estrategia que se fundamenta en el reconocimiento de que las ideas, el conocimiento científico y técnico y las capacidades son las claves del progreso económico y social.² En Nueva Zelandia, desde el año 2002 se está implementando la estrategia *Growth and Innovation Framework (GIF)*, también conocida como *Growth Through Innovation*.³ Esta estrategia se diseñó con la finalidad de lograr un crecimiento sustentable y mejorar la calidad de vida de la población en el largo plazo.

Aunque la institucionalidad y las organizaciones de Australia y Nueva Zelandia no son las mismas, las estrategias de ambos países tienen elementos en común. En primer lugar, está el esfuerzo a favor de la colaboración público-privada con el ámbito académico, para lo cual se han desarrollado programas y políticas especiales. En el marco de ambas estrategias se dispone de ingentes recursos públicos, que actúan como incentivos para motivar una mayor participación del gasto privado en innovación y acercar al ámbito académico a la industria. Ambas estrategias se caracterizan por una visión de la investigación y el desarrollo como elemento fundamental pero no único y entienden la innovación como un proceso de múltiples dimensiones, que se desarrolla en procesos y sistemas, en estrategias y modelos de negocios, en mercados y clientes, así como en las redes de valor.

Backing Australia's Ability, por ejemplo, parte de la premisa de que la innovación no ocurre en el vacío sino que requiere de apoyo, una estructura de incentivos que faciliten la difusión de ideas, su desarrollo, la transformación en productos y la comercialización exitosa. Es por ello que funciona a través de una serie de fondos orientados a la generación de nuevas ideas, su comercialización y el desarrollo de

² Véase la página web <http://backingaus.innovation.gov.au/> para mayor información sobre esta estrategia de innovación.

³ Véase Nueva Zelandia, Ministerio de Desarrollo Económico (2005).

habilidades y capacitación. El financiamiento que supone esta iniciativa asciende a los 5.300 millones de dólares australianos en el período 2006-2011, cifra equivalente a 4.000 millones de dólares estadounidenses y al gasto total en ciencia e innovación del gobierno en el año 2005, esto es un 1,7% del PIB (Gobierno de Australia, 2004b).⁴ A su vez, este programa dio continuidad a uno anterior, desarrollado entre 2001 y 2004, por 3.000 millones de dólares australianos. Si se consideran además otros programas de ciencia e innovación, el gobierno estaría aumentando un 25% al año el financiamiento de la innovación, lo que revela la importancia que asigna a esta política.

En las estrategias de ambos países se reconoce que la innovación empresarial es el eje fundamental del crecimiento de la productividad y el mejor desempeño económico. De allí la importancia de fortalecer las redes que vinculan a las empresas con la comunidad científica. En Nueva Zelanda, donde la participación del sector privado en el gasto en innovación es bastante inferior al promedio de la OCDE, existe un programa especial de estímulo al interior de las firmas, que se combina con el fortalecimiento de conexiones y redes a nivel internacional. De acuerdo con las últimas estadísticas publicadas, en el año 2005 Nueva Zelanda habría invertido 1000 millones de dólares estadounidenses en innovación, cifra que equivale a aproximadamente un 1,16% del PIB. Del total, el 61,5% del financiamiento estuvo a cargo de entidades públicas y el 38,5% del sector privado. El gasto privado ha sido inferior al promedio de los países de la OCDE, pero ha aumentado un 29% entre los años 2002 y 2004 (Statistics New Zealand, 2004). El gasto total se complementó con los aportes correspondientes a la estrategia *Growth Through Innovation*, que para el período 2004-2005 ascendieron a 169 millones de dólares neocelandeses, equivalentes a 108 millones de dólares de los Estados Unidos (Nueva Zelanda, Ministerio de Investigación, Ciencia y Tecnología, 2005). Los principales componentes de este fondo se asignaron al fortalecimiento de redes entre empresas, la incorporación de empresas a cadenas de valor internacionales, la innovación en los modelos de negocios, el aprendizaje y la capacitación en comercialización y *marketing*.

Por otra parte, la velocidad de los cambios tecnológicos y la dinámica de los mercados han obligado a Australia y Nueva Zelanda a formular políticas orientadas al desarrollo de nuevas industrias y nuevas actividades. Esto significa que la estrategia de innovación no solo apoya a los sectores de recursos naturales ya maduros, sino que intenta desarrollar nuevos. Dos industrias están creciendo simultáneamente en estos países: la tecnología de la información y la biotecnología, ambas actividades que potencian la creación de valor de los recursos naturales, pero también de nuevas áreas. En la actualidad Australia exhibe cierta superioridad en cuanto a los adelantos biotecnológicos en agroindustria y minería y se propone alcanzar progresos similares en el área farmacéutica, de la salud y en industrias ambientales. Nueva Zelanda está embarcada en el fomento de las industrias creativas, donde ya existía un grupo de empresas con potencial en el país, que en la actualidad está experimentando buenos resultados. El apoyo a estas industrias parece fundamental, sobre todo dada su creciente importancia a escala internacional.

Las estrategias de crecimiento e innovación también tienen una expresión regional y sectorial, por ejemplo, la Estrategia Nacional de la Industria de Alimentos de Australia, cuyo propósito es ubicar a la industria de alimentos procesados en los primeros lugares del mundo.⁵ Sin embargo, también se desarrollan programas especiales para la generación de valor en lanas, carnes, cereales, nichos en la manufactura, la industria de bebidas y alimentos, ciencias de la vida, textiles, calzado y vestuario. Además se han formulado programas orientados a la creación de nuevas industrias en biotecnología y

⁴ Sobre la base de un tipo de cambio de 0,756 dólares de los Estados Unidos por dólar australiano.

⁵ Véase <http://www.nfis.com.au/>.

tecnología de la información en ambos países y específicamente en industrias creativas en Nueva Zelanda.

Al contrastar el caso de estos países con el de América Latina, lo primero que surge es la carencia, en gran parte de la región, de una estrategia nacional de innovación que articule los requerimientos de las industrias, sectores y conglomerados con el ámbito académico, a través de programas, políticas e incentivos. Sin embargo, los países de mayor desarrollo agropecuario vienen fortaleciendo su sistema de innovación sectorial, impulsados por la demanda y la necesidad de reducir costos. En efecto, han debido incorporar avances tecnológicos propios, a veces procedentes del sector privado, otras del público y en períodos recientes con alianzas público-privadas específicas. En este sentido, se destaca el caso de Brasil (véase el recuadro V.1).

Recuadro V.1

INCORPORANDO TECNOLOGÍA A LAS EXPORTACIONES AGRÍCOLAS: EL CASO DE BRASIL

Según cifras de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Brasil es el tercer mayor exportador de productos agroalimentarios del mundo, detrás de los Estados Unidos y la Unión Europea. En los últimos 15 años, el valor de las exportaciones agroalimentarias brasileñas se multiplicó por tres. Este fuerte incremento de la producción y las exportaciones se atribuye a una serie de factores, entre los cuales se destaca la expansión de la frontera agrícola y la incorporación de importantes avances tecnológicos en los insumos, la producción primaria y el procesamiento de productos agropecuarios.

El sector agroalimentario emplea cada vez más la ciencia y la tecnología, en todos sus segmentos, desde la producción de insumos hasta la comercialización de productos finales, incluidos la producción agrícola y pecuaria, el procesamiento industrial, diferentes servicios incorporados a los productos, la organización industrial, los envases, el transporte y la logística. Las tecnologías utilizadas en el sector, sean desarrolladas interna o externamente, se diversificaron considerablemente en los últimos años (Rodrigues, 2002). Este proceso entraña la generación interna de innovaciones, pero también la incorporación de tecnologías desarrolladas en otros sectores, sobre todo en las industrias química y mecánica y, en años más recientes, en la microelectrónica y la biotecnología.

La informatización de la producción en todos los segmentos de la cadena agroalimentaria, incluido el uso de sistemas de localización satelital y de trazabilidad, produjo grandes aumentos en la productividad del trabajo. Asimismo, el desarrollo biotecnológico para la producción de variedades transgénicas de plantas, más resistentes o con mayor rendimiento, y el uso del biodiesel y de controles biológicos para plagas y enfermedades constituyeron avances notables en el segmento de los insumos agropecuarios. En el procesamiento alimentario, se destacan las investigaciones para el fraccionamiento de ingredientes y la reconstitución de alimentos, nuevas técnicas de preservación de alimentos frescos y el desarrollo de productos nutracéuticos, es decir, alimentos que aportan beneficios para la salud, combatiendo o previniendo enfermedades.

Esos avances en la producción de insumos, la producción agropecuaria y el procesamiento agroindustrial están integrados entre sí y demandan, a la vez, una serie de innovaciones en las etapas de distribución y comercialización. Así, gran parte de las innovaciones en los distintos segmentos de la cadena agroalimentaria son interdependientes.

Debido a la utilización en gran escala de tecnologías externas y la combinación de diferentes disciplinas científicas en la generación de avances técnicos internos, el sector agroalimentario es un agente de gran interacción con las industrias y servicios que desarrollan tecnologías de punta. Tal interacción se consolida en forma creciente a través de una compleja red de vínculos funcionales entre la agricultura, los sectores de producción de insumos, el procesamiento agroindustrial y los servicios y demás industrias generadoras de tecnología (Ribeiro, 2000). En esta red participan tanto agentes públicos como privados, que desarrollan tecnología agroalimentaria, aunque en los últimos años se ha observado una marcada tendencia de creciente participación de los privados.

Los acuerdos público-privados suelen darse en áreas específicas de trabajo o, en el caso de temas más amplios, siempre y cuando los institutos nacionales de investigación hayan alcanzado un cierto nivel de excelencia internacional. Brasil es probablemente el mejor ejemplo en América Latina del crecimiento reciente de las alianzas público-privadas para la investigación en el sector agroalimentario. En el caso de la soja, destaca el acuerdo entre la

Recuadro V.1 (conclusión)

Empresa Brasileña de Investigación Agropecuaria (EMBRAPA) y Monsanto, con el propósito de obtener genes Roundup-Ready y tecnología para la transformación de la soja a partir de los activos de germoplasma de propiedad de la institución brasileña. El resultado de esta alianza ha sido una variedad de soja Roundup-Ready ajustada al mercado nacional. Monsanto proyecta vender la soja modificada a través de su red de distribuidores y EMBRAPA recibirá regalías sobre las ventas (Silveira y Borges, 2005).

La comunidad científica de Brasil también ha conquistado renombre internacional en la última década por sus importantes aportes en el área de la biotecnología, por ejemplo, a través del proyecto Genoma de la Fundación para la Defensa de las Investigaciones del estado de São Paulo (FAPESP). Uno de los principales resultados de ese proyecto fue la completa identificación del código genético de la *xylella fastidiosa*, una bacteria causante de enfermedades en la producción de cítricos en el país (Pray, 2001). El proyecto involucró también al sector privado, a través del Fondo de Defensa de la Citricultura (FUNDECITRUS), organización que representa a las empresas de la cadena de cítricos, aunque su aporte financiero al proyecto fue marginal.

Tras el secuenciamiento de la *xylella*, el proyecto Genoma pasó a investigar el código genético de la caña de azúcar, esta vez con la participación de Coopersucar, la Cooperativa de Productores de Caña, Azúcar y Etanol del Estado de São Paulo (Silveira y Borges, 2005). Ese proyecto marcó un hito en el desarrollo tecnológico de la producción de azúcar y etanol en Brasil, permitiendo a los investigadores conocer el 90% de los genes de la caña de azúcar. Ello a su vez ha dado lugar al desarrollo de variedades transgénicas resistentes a enfermedades y a la sequía, con mayor rendimiento, adaptadas a las condiciones de ciertas regiones productoras o incluso con características especiales, como un mayor contenido de sacarosa. Esto último implica una mayor producción de etanol a partir de la misma área cultivada de caña de azúcar, como respuesta a la tendencia actual de búsqueda de fuentes alternativas y renovables de energía que sirvan para contrarrestar la fuerte alza del petróleo (FAPESP, 2006).

El proyecto Genoma y la investigación biotecnológica en Brasil tienden a concentrarse en los principales productos agropecuarios de exportación del país: naranja, azúcar y etanol, soja, frutas tropicales y, más recientemente, carne bovina. La necesidad de competir en los mercados internacionales, sujetos a una serie de distorsiones de precios y barreras comerciales, presiona a los institutos de investigación y empresas a alcanzar mayores rendimientos y a reducir los costos de producción. Además, ante las nuevas tendencias de la demanda, se impone una serie de innovaciones en la materia prima agrícola y los productos finales, en términos de calidad, presentación y características especiales para el procesamiento.

En la cadena del azúcar y el etanol, por ejemplo, las innovaciones no se limitan a la producción primaria sino que incluyen varias etapas del procesamiento industrial e incluso la ampliación del uso del etanol en la industria automovilística, con la fabricación de los autos *flex fuel* (Dias y Galina, 2000; Quadros, Consoni y Quintão, 2005). Esto ha puesto a Brasil a la vanguardia de la investigación en el sector, al generar tecnologías totalmente nacionales patentadas internacionalmente. En ese proceso el sector público predomina indiscutiblemente, mientras el sector privado participa como colaborador en determinadas etapas, marginalmente en el financiamiento de la investigación y en forma más activa en la difusión de las nuevas tecnologías.

A pesar de estos grandes avances, la difusión de la tecnología en todos los niveles de la cadena agroalimentaria y, más aún, entre los distintos agentes que componen cada uno de esos niveles es un tema pendiente (FAO, 2004). El acceso de los pequeños productores a la tecnología generada en el campo de la agricultura empresarial se ve limitado por una serie de factores, entre ellos la restricción de recursos, la adaptación insuficiente de la tecnología a las necesidades de esos productores y el bajo nivel educacional y de información. Obviamente, la escasa difusión de la tecnología disponible influye sin duda en los niveles de productividad de los países en desarrollo, que en promedio quedan muy por debajo de los niveles de los países desarrollados.

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

a) La institucionalidad

En los sistemas de innovación de Australia y Nueva Zelandia participan los ministerios de educación, ciencia y tecnología, agricultura, industria, salud, desarrollo económico y turismo. Dentro de estos ministerios hay departamentos, corporaciones y centros de excelencia encargados de la investigación, la implementación de políticas y programas de innovación y la administración de fondos, tanto a nivel central como de las regiones.

En el ámbito académico participan activamente las universidades y sus centros de investigación y existen centros independientes. Las empresas colaboran por conducto de institutos y centros tecnológicos vinculados a las asociaciones gremiales y de departamentos de investigación en el caso de las firmas grandes. Además de las personas directamente ligadas a la ciencia y la innovación, hay gran cantidad de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que facilitan el proceso, coordinando las políticas, administrando los fondos y regulando el sistema y los derechos de propiedad intelectual.

En estos sistemas, la empresa es un actor central, pero las instituciones académicas cumplen un papel fundamental, por su capacidad de crear nuevo conocimiento y transferirlo a las empresas, por lo que se consideran la semilla del cambio. En efecto, el Estado realiza un gran esfuerzo para establecer los vínculos entre los científicos de diversas universidades, los centros de investigación independientes y las empresas, sectores productivos o conglomerados, en materia de investigación e innovación, lo que en gran parte se traduce en la construcción de confianza y en la creación de incentivos a la colaboración.

La densidad de estas redes y la estrecha articulación entre los actores permite que el sistema nacional de innovación se refleje en una estructura dinámica, donde surgen nuevos organismos, se eliminan otros, se fortalece la institucionalidad en función de la experiencia y el aprendizaje y se densifican las redes, al modificarse y evolucionar con los desafíos y las prioridades impuestas por la estrategia nacional de innovación. Mientras que Australia ha puesto en el último tiempo un fuerte énfasis en incentivar la innovación en organismos sectoriales (centros de investigación colaborativa y corporaciones de investigación y desarrollo), en Nueva Zelandia se ha priorizado el estímulo a la innovación en centros de investigación pública y consorcios, donde se articulan la industria y las universidades.

b) La investigación y el desarrollo

El desempeño en investigación y desarrollo puede medirse en función del gasto desembolsado por los diferentes actores, pero también sobre la base de los resultados. En Australia y Nueva Zelandia el gasto en investigación y desarrollo, así como su ejecución, es inferior al promedio de la OCDE, hecho que en parte obedece a la estructura productiva altamente vinculada a los sectores primarios y en parte a que la innovación también es copia y adaptación tecnológica. Sin embargo, también se observa una tendencia a cerrar la brecha en el tiempo en todos los indicadores, incluidos el gasto y su ejecución por parte del sector privado. Ello ha llevado a una menor participación de las instituciones públicas en la ejecución de la inversión, según el último dato comparable (2003), con lo cual se esboza una tendencia similar al promedio de la OCDE. En efecto, en el caso de Australia en los últimos 12 años el financiamiento privado en investigación y desarrollo creció 7,7 puntos porcentuales y en Nueva Zelandia casi 10 puntos. Esta mayor participación privada responde a los incentivos gubernamentales y a la conciencia acerca de la importancia de la innovación para mantener la competitividad en un mundo en que se hace cada vez más difícil competir. La búsqueda de la novedad en la tendencia a la diversificación obliga así a gastar cada vez más en innovación.

Cuadro V.4

AUSTRALIA, NUEVA ZELANDIA Y OCDE: INDICADORES DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO

	Australia		Nueva Zelandia		Total OCDE		
	1990	2002	1990	2003	1990	2002	2003
Gasto en IyD como porcentaje del PIB	1,31	1,69	0,99	1,16	2,27	2,24	2,26
Total de investigadores sobre 1.000 empleados	5,5	7,8	4,1	10,2	5,9	8,3	..
Porcentaje del gasto en IyD financiado por empresas	41,1	48,8	29,3	38,5	57,8	62,5	61,8
Porcentaje del gasto en IyD financiado por el gobierno	54,9	42,4	60,3	45,1	36,8	29,6	30,4
Porcentaje del gasto ejecutado por las empresas	40,2	51,2	28,2	42,5	68,6	67,8	67,7
Porcentaje del gasto ejecutado por universidades	25,5	26,7	27,9	28,5	14,4	17,3	17,4
Porcentaje del gasto ejecutado por instituciones públicas	32,6	19,3	43,9	28,9	14,7	12,3	12,3
Gasto en IyD de la educación superior como porcentaje del PIB	0,34	0,45	0,28	0,33	0,33	0,39	0,39

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), OECD Main Science and Technology Indicators, 2006 [en línea] http://www.sourceoecd.org/rpsv/statistic/s20_about.htm?jnlissn=16081242.

En cuanto al análisis de indicadores de resultados, en el gráfico V.4 se advierte que Australia supera el promedio de la OCDE en 10 de 15 indicadores, tales como publicación de artículos científicos y técnicos, educación terciaria, número de graduados en ciencias en la fuerza de trabajo, número de investigadores en la fuerza de trabajo, número de transnacionales dedicadas a la investigación y desarrollo en el país, uso de Internet, inversión en nuevos equipos y colaboración científica internacional.⁶ En cuanto a las patentes, si bien el país está por debajo del promedio de la OCDE, la efectividad por dólar gastado, es decir el costo de cada patente, es inferior al que incurren países como Suecia, Noruega y Finlandia. Lo mismo ocurre en el caso de Nueva Zelandia (véase Machinea y Vera, 2006).

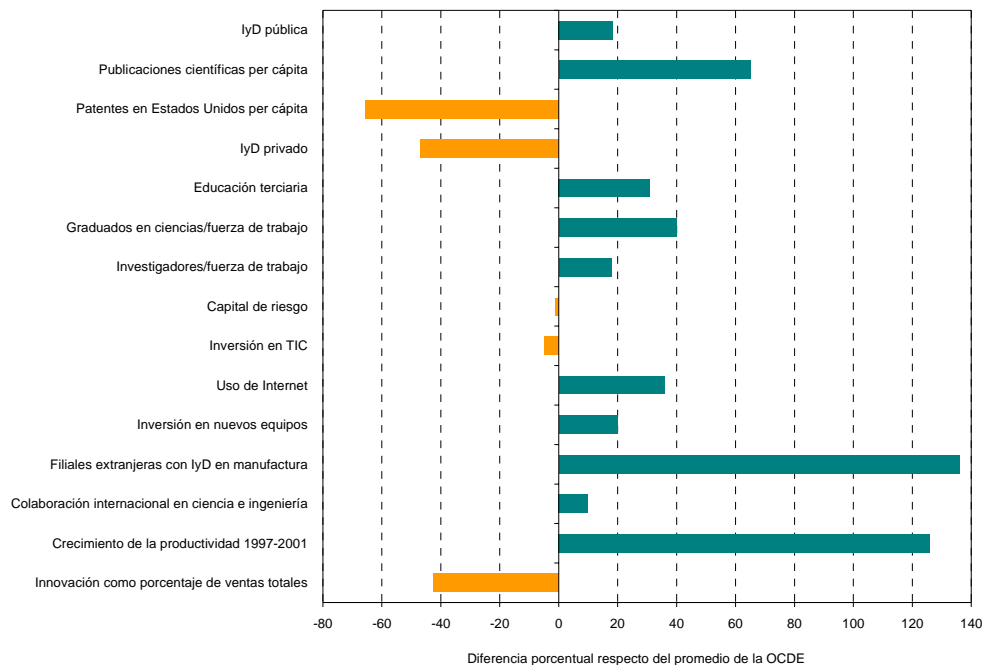
En el gráfico V.5 figura un conjunto de indicadores con los que podemos comparar la capacidad de innovación del país con el promedio de la OCDE. Es posible observar que en indicadores como la cantidad de patentes, el gasto en investigación y desarrollo, el financiamiento privado y la disponibilidad de capital de riesgo, Nueva Zelandia está por debajo del promedio de la OCDE. Por el contrario, en el número de publicaciones científicas y técnicas publicadas, la ejecución de proyectos financiados por el sector privado, la educación terciaria y la innovación en servicios y en manufactura, alcanza cifras bastante superiores (Williams, 2005).

c) Los centros de excelencia

Una parte importante de la investigación y desarrollo en Australia y Nueva Zelandia está a cargo de centros de excelencia del sector público. Estos contienen la masa crítica de científicos, sirven de base para la formación de nuevos profesionales y entregan conocimientos y servicios a las industrias, a través de sus cada vez más desarrolladas áreas de investigación aplicada.

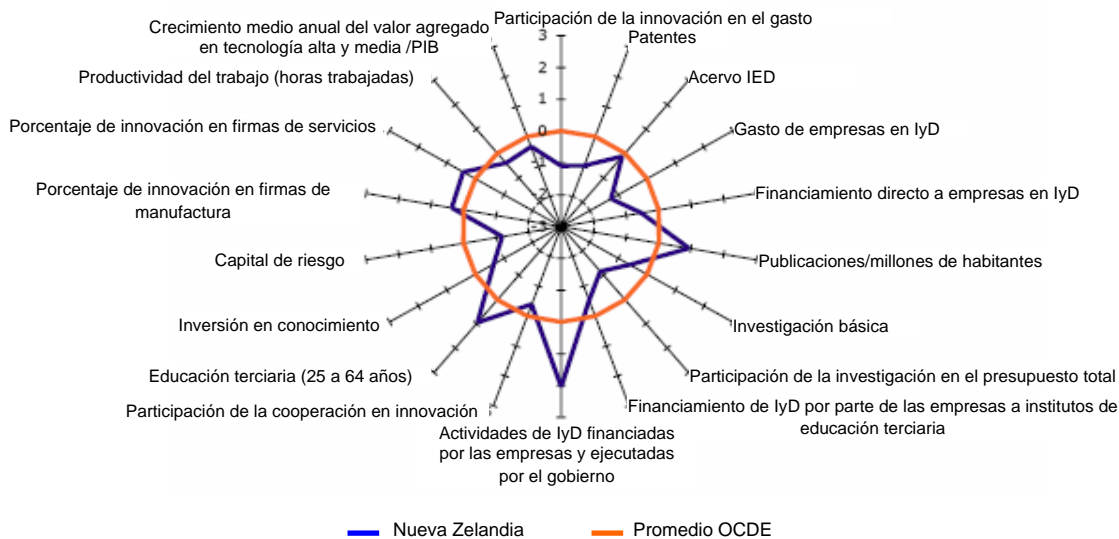
⁶ Para mayor información véase <http://backingaus.innovation.gov.au/>.

Gráfico V.4
AUSTRALIA: INDICADORES DE INNOVACIÓN, 2004
 (Promedio de la OCDE=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del Gobierno de Australia, *Backing Australia's Ability - Building Our Future Through Science and Innovation*, 2004.

Gráfico V.5
EL DESEMPEÑO RELATIVO DE NUEVA ZELANDIA EN INNOVACIÓN



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Julian Williams, "Frameworks for horizontal innovation policy in New Zealand", *Governance of Innovation Systems: Case Studies in Innovation Policy*, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), vol. 2, París, 2005.

En Australia destaca la Organización de Investigaciones Científicas e Industriales del Commonwealth, uno de los organismos de investigación más importantes del mundo, cuya cobertura temática abarca todos los sectores primarios y la industria.⁷ Con sus 6.500 científicos, la Organización está ubicada en el 1% de las instituciones científicas de mayor jerarquía del mundo, en 12 de los 22 campos de investigación existentes a nivel internacional. A la vez, es la sexta institución de excelencia en ciencias de animales, plantas y agricultura, y octava en ciencias del medio ambiente. Esta institución responde a los mandatos de las prioridades nacionales de investigación, que se agrupan en seis temas: metales livianos, salud preventiva, riqueza de los océanos, agua para un país saludable, alimentos del futuro y transformación de la energía.

Nueva Zelanda posee a su vez los Institutos de Investigación de la Corona, que ejecutan un tercio de la inversión en investigación y desarrollo, en gran parte orientada a agregar valor a los recursos naturales.⁸ Dichos institutos realizan investigación básica, ciencia aplicada e investigación y desarrollo tecnológico orientado a la comercialización. Sus clientes son los gobiernos locales, el gobierno central y empresas privadas de Nueva Zelanda y el extranjero.

Una característica común de estas organizaciones es que sus investigadores trabajan en estrecha colaboración con los empresarios (pequeños agricultores, manufactureros, mineros) y establecen alianzas en materia de investigación científica con las universidades. Se agrupan en varias áreas temáticas de ciencia y tecnología, las que se desarrollan en términos dinámicos de acuerdo con las demandas del sector. En la actualidad la misión de estos centros es asegurar la sustentabilidad y rentabilidad de las cadenas productivas, establecer un sistema biotecnológico que agregue valor a los productos del sector y crear productos biotecnológicos para la exportación.

2. Los organismos que facilitan la colaboración entre el ámbito académico y la empresa

En el caso de Australia, una parte fundamental del sistema de innovación está constituida por organismos que facilitan la colaboración entre los actores vinculados a los negocios, los institutos de investigación pública y el ámbito académico.⁹ Estos organismos son las corporaciones de investigación y desarrollo y los centros de investigación colaborativa. En los últimos años, Nueva Zelanda ha venido aplicando una iniciativa similar a través de los consorcios para la investigación, pero su experiencia está menos avanzada.

Las corporaciones de investigación y desarrollo australianas fueron creadas por el sector público en los años noventa, para facilitar la innovación en áreas rurales, que a la vez eran consideradas prioritarias para el desarrollo del país.¹⁰ A pesar de ser organismos públicos y depender de los ministerios sectoriales, cuentan con la participación de los agricultores en su dirección y financiamiento, a través de sus asociaciones y de la formación de empresas orientadas a la investigación y el desarrollo. Un elemento fundamental para el financiamiento de esta organización es que las empresas de cada industria, por iniciativa propia, aportan un tributo.¹¹ La recaudación de este tributo está a cargo del Estado y la corporación

⁷ Véase al respecto <http://www.csiro.au/files/files/p2jh.pdf>.

⁸ Véase <http://www.acri.cri.nz/>.

⁹ Véase al respecto Christensen, Schibany y Vinding (2000).

¹⁰ Véase www.rirde.gov.au.

¹¹ Las áreas productivas en que el sector privado realiza estos aportes para la innovación son: sector forestal e industria de la madera, sector pesquero, la uva e industria del vino, cultivos y cereales, industrias rurales nuevas, además de una iniciativa pública orientada al uso sustentable de la tierra y el agua.

la invierte, con un aporte equivalente del gobierno. Obviamente uno de los requisitos para el funcionamiento eficaz de estas corporaciones es la colaboración público-privada (véase el recuadro V.2).

Recuadro V.2
**ORGANISMOS QUE ESTIMULAN LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA
EN LA INNOVACIÓN**

Las corporaciones de investigación y desarrollo de las industrias rurales incluyen asociados pertenecientes a las empresas grandes y pequeñas (RIRDC, 2005). Sus administradores y los comités de asesores que los conforman establecen las prioridades de investigación y desarrollo, luego contratan a los investigadores o comisionan sus servicios, manejan la cartera de proyectos y finalmente entregan los resultados a las industrias, comunidades y gobiernos a través de publicaciones, productos y servicios. Con el fin de garantizar el retorno de las innovaciones, estos organismos se han preocupado de realizar una especial gestión de los derechos de propiedad intelectual, al tiempo que difunden los avances tecnológicos y los nuevos procesos. En este sentido, las corporaciones de investigación y desarrollo actúan como centros de transferencia de la innovación. De allí se deriva su interés en las estrategias de comunicación, como instrumento para llegar a las industrias con los nuevos descubrimientos y rápidamente alcanzar disminuciones de costos. Los instrumentos empleados son los talleres, las pruebas en terreno, los sitios web, las publicaciones, revistas y boletines, y las redes formales e informales de comunicación de cada industria.

**MODELO DE NEGOCIOS DE LAS CORPORACIONES DE INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO DE LAS
INDUSTRIAS RURALES**



Fuente: Rural Industries Research and Development Corporation (www.rirdc.gov.au).

Los programas llevados a cabo por los centros de investigación colaborativa australianos tienen una duración de siete años, que puede extenderse. Dichos centros son sociedades de responsabilidad limitada, dirigidas por un consejo integrado por representantes de distintas organizaciones, tales como empresas, asociaciones gremiales, universidades y centros de excelencia. En el ámbito gubernamental y con el fin de determinar el aporte estatal al centro, están bajo la supervisión de un consejo, que evalúa el programa para decidir su continuidad, mediante el uso de indicadores, tales como el número de patentes solicitadas, los ingresos obtenidos por investigaciones o asesorías solicitadas por la industria, e ingresos provenientes de compañías nacidas de los proyectos generados. En el caso de los centros de origen reciente o con impacto no cuantificable, la evaluación está a cargo de consultoras externas (The Allen Consulting Group Pty Ltd., 2005).

Los consorcios de investigación en Nueva Zelanda se crearon en el año 2002, a semejanza de los centros de investigación colaborativa australianos, para articular la industria con el ámbito académico, en función de la realización de investigaciones de mutuo interés. El Estado cofinancia el 50% de la inversión durante cinco años, plazo que puede prolongarse si la evaluación es satisfactoria. Los temas que están sujetos a la coparticipación son: búsqueda de calidad en la producción primaria, sistemas de producción sustentable, nicho de productos y servicios biológicos, innovación en alimentos, procesos de alto valor en la manufactura, servicios de uso intensivo de conocimiento, optimización del uso físico de la infraestructura, sustentabilidad del desarrollo tecnológico en Nueva Zelanda.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de G. Moguillansky, "Australia y Nueva Zelanda, dos ejemplos de competitividad con innovación", Santiago de Chile, 2006, inédito.

Los centros de investigación colaborativa fueron creados también en 1990 con el fin de aumentar la eficacia de los aportes públicos a la investigación y desarrollo, asegurando la articulación de la empresa con los investigadores. A diferencia de la iniciativa anterior, abarca a todos los sectores y actividades económicas, pero se restringe a grupos de empresas e instituciones de investigación que toman la iniciativa de avanzar en un área de innovación. Otra diferencia es que permite establecer una articulación directa entre la empresa y el ámbito académico (véase el recuadro V.2). Al año 2004 existían 72 programas en 6 sectores: medio ambiente, agricultura, información y comunicaciones, minería, ciencia médica, tecnología y manufactura. Uno de los resultados destacados de estos centros es el estímulo al proceso de utilización, comercialización y transferencia de la tecnología.

En Nueva Zelanda en la actualidad existen 10 consorcios, a los que están asociados un número mucho mayor de empresas y centros de investigación, como los institutos de investigación de la Corona y universidades. También incluyen entidades extranjeras. Esto significa aumentar la masa crítica para abordar la investigación, lo que a su vez incrementa las posibilidades de éxito en la comercialización. El gobierno realiza una revisión de la evolución del proyecto al año de implementado, con el fin de verificar su desarrollo, pudiendo entregar asistencia en caso de requerirlo.

Para los países latinoamericanos, las experiencias de Australia y Nueva Zelanda en esta materia pueden ser muy valiosas. No se trata de copiar los modelos, sino de conocer su funcionamiento y sus beneficios, aprendiendo al mismo tiempo de las diferentes fórmulas de asociatividad. Es sabido que en materia de innovación, la participación en redes que articulan diversos esfuerzos, conocimientos e iniciativas es fundamental, sobre todo en el caso de las medianas y pequeñas empresas. Es muy poco lo que estas pueden hacer en forma aislada. Pensemos en la innovación en el área agrícola: podemos esperar que un instituto público o una universidad se haga cargo de la investigación científica básica, pero en general, los requerimientos de la investigación aplicada surgen en la empresa. Una sola empresa no tiene la masa crítica para incidir sobre universidades o sobre institutos públicos. De aquí la extraordinaria utilidad de estas corporaciones, que no solo consiguen articular y coordinar los requerimientos de grandes conjuntos de empresas, conformando una masa crítica para la innovación, sino que además permiten difundir la innovación entre todas ellas, generando la modernización del conjunto, si es que se trata de innovación en procesos productivos, o contribuyendo a su comercialización en el mercado internacional, cuando se trata de nuevos productos. Debemos recordar que, para estas corporaciones, la innovación no se realiza hasta que el producto se vende en el mercado, por lo que la comercialización y el *marketing* son temas cruciales en la política de innovación (véase el recuadro V.3).

3. Los fondos orientados a la innovación en la empresa

Los sistemas de innovación de Australia y Nueva Zelanda disponen de programas y fondos orientados a los diversos requerimientos de las empresas: investigación y desarrollo, inicio de nuevos negocios, comercialización de los productos, tecnologías o servicios, desarrollo de la innovación en las pymes e incentivos a la articulación en redes internacionales.

Recuadro V.3
LA INNOVACIÓN EN LA INDUSTRIA DEL VINO EN AUSTRALIA

Australia ocupa el cuarto lugar en el mercado mundial del vino y el primero entre los denominados países del Nuevo Mundo. Chile ocupa el segundo lugar en esta última clasificación. En el gráfico que sigue figuran las opciones que la industria australiana analizaba en los años noventa, apuntando tempranamente hacia los segmentos de mayor valor en el mercado mundial. Para tal fin debió diseñar una estrategia de innovación, incorporando políticas en las áreas de producción, investigación y desarrollo, y *marketing*, es decir, hacer reconocida la marca Australia y mejorar los canales de distribución, los precios, las ventas, la promoción y la comunicación de la industria (véase WFA, 2000).

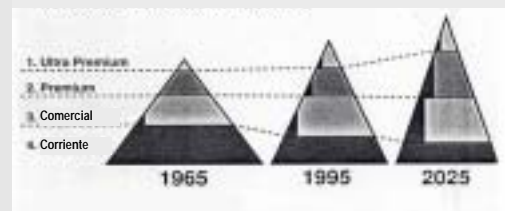
Cuadro
**PARTICIPACIÓN POR CATEGORÍAS EN LAS
EXPORTACIONES DE VINO, 2003-2004 ^a**
(En porcentajes)

	Precio dólares/litros	Australia	Chile
Vinos corrientes	Menos de 2	17	44
Vinos de mesa y Premium	2 a 3,5	45	47
Vinos Super Premium Ultra Premium e Icon	Más de 3,5	38	9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de *Compendio vitivinícola de Chile*, Santiago de Chile, Nuevos Mundos, 2004; y Australian Wine and Brandy Corporation, "Australia at a Glance Sales", 2004.

^a En el cuadro se presenta una homologación respecto de los segmentos de precios chilenos, considerando la venta por litro al distribuidor mayorista.

Gráfico
**EL POSICIONAMIENTO DE AUSTRALIA EN EL
MERCADO INTERNACIONAL DEL VINO**



Fuente: Federación de Productores de Vino de Australia.

Los resultados de la estrategia pueden observarse en el cuadro anterior. La conclusión es que, entre 2003 y 2004, Chile vendió casi la mitad de sus vinos a menos de 2 dólares el litro, mientras que Australia solo el 17%, concentrando la diferencia en los segmentos de más altos precios. Para obtener este resultado, la industria del vino australiana formuló una estrategia de largo plazo, difundida e implementada por conducto de las asociaciones regionales, las que se articulan con la Federación de Productores de Vino de Australia.

La Federación se preocupa del desarrollo estratégico de la industria, su posicionamiento internacional y la elaboración de políticas orientadas a la innovación y el desarrollo, la capacitación y el entrenamiento. La definición de la estrategia tecnológica y de innovación está a cargo del Instituto Australiano de Investigación del Vino, organismo perteneciente a la Federación. Esta visión de largo plazo de la industria está incorporada en la definición de la política sectorial del gobierno.

En este modelo, el sector público resulta un engranaje fundamental del desarrollo sectorial, ya que actúa por conducto de la Corporación de Investigación y Desarrollo de la Uva y el Vino y de la Corporación Australiana del Vino y el Brandy, organismo encargado de la regulación sectorial (establece y supervisa los estándares, la calidad y la integridad del vino), presta diversos servicios a productores y exportadores, informa acerca de la industria y analiza los diferentes mercados. El sector privado participa equitativamente en el financiamiento del desarrollo científico y tecnológico a partir del impuesto específico proporcional a la producción de la empresa y pagado a la corporación.

El desarrollo de esta institucionalidad ha permitido que la industria del vino en Australia cuente con una densa red de interrelaciones entre enólogos, ejecutivos de empresas, investigadores, académicos y funcionarios públicos. Esta red se pudo desarrollar gracias a la existencia de una visión común y de una estrecha alianza entre los distintos actores, fundamental para el éxito del proceso de innovación.

Fuente: Graciela Moguillansky, "Innovación en la cadena del vino", documento preparado para el Proyecto Determinantes e impacto de la innovación en industrias exportadoras en Chile, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), Universidad Adolfo Ibáñez (UAI), abril de 2006.

a) **Financiamiento para la empresa**

En los presupuestos de innovación de estos países se otorga cada vez mayor importancia a los fondos orientados a incentivar la investigación y la innovación en la empresa. Por ejemplo, en Nueva Zelanda, el 40% del presupuesto en innovación se dedica a la actividad directamente productiva.¹² De ese porcentaje, un 70% representa investigación científica aplicada y un 21% tiene por objeto fomentar el flujo de conocimientos desde la industria y hacia ella. El programa encargado es Technology New Zealand, tendiente a incrementar la habilidad de las empresas para adoptar nuevas tecnologías y aplicar nuevos conocimientos para el crecimiento de los negocios.¹³ En esta tarea se estimula a las empresas para que estén alertas respecto de los avances de la frontera tecnológica, mediante servicios de promoción y guía; motivando a los empresarios a participar con su financiamiento en proyectos de investigación tecnológica de base, y con la asignación de profesionales especializados, investigadores y científicos en empresas u organizaciones empresariales de investigación, o creando redes para la mejor comprensión de la innovación tecnológica.¹⁴

El Gobierno de Australia viene poniendo especial énfasis en la comercialización en materia de innovación, objetivo fundamental pues solo así se asegura la pertinencia de la innovación y la generación de valor correspondiente. Al igual que en el caso de Nueva Zelanda, los fondos orientados a la comercialización cubren la fase inicial, la producción y la posterior comercialización del producto en el mercado.¹⁵ Por ejemplo, *The Commercial Ready Programme* tiene por objeto estimular la innovación en 1.700 pequeñas y medianas empresas de industrias emergentes y de alta tecnología, apoyando la etapa de investigación y desarrollo, la prueba del concepto, la difusión tecnológica y la etapa temprana de la comercialización. La participación en el programa es competitiva y los criterios de selección están determinados por la disponibilidad de un plan de negocios detallado para todas las etapas, el potencial comercial del proyecto, la capacidad de desarrollo del producto y el plan de comercialización. Se valora especialmente la asociatividad de las empresas entre sí o con centros de investigación nacionales o extranjeros, conscientes de que la colaboración es clave en las experiencias exitosas. También se valora el empleo de recién graduados en el área de la innovación de la empresa. En definitiva, la política no solo apunta a hacer viable la innovación sino también a estrechar brechas de productividad y competitividad.

b) **El capital de riesgo y el capital semilla como financiamiento de la innovación**

Si bien en Australia y en Nueva Zelanda el financiamiento de la innovación es mayoritariamente público, los fondos de capital de riesgo adquieren cada vez mayor importancia, sobre todo en Australia, cuyo mercado se ha desarrollado considerablemente. En este país se creó en 1992 la Asociación Australiana de Capital de Riesgo (AVCAL), una entidad privada, con alrededor de 60 fondos asociados, cuya misión es crear un contexto que asegure el flujo de capital hacia el emprendimiento. Sus miembros

¹² Véase Ministerio de Investigación, Ciencia y Tecnología (2005).

¹³ Existe además otro programa directamente orientado a la industria (*Grants for Private Sector Research and Development* ("GPSR&D")), en virtud del cual se otorga financiamiento a la pequeña y mediana empresa para asistirle con los costos de la inversión en investigación y desarrollo. Representa una especie de cofinanciamiento para alentar a las firmas a absorber y explotar nueva tecnología, que de otra forma no estarían en condiciones de enfrentar, debido a la falta de recursos y a la magnitud del riesgo financiero.

¹⁴ Por otra parte, Nueva Zelanda posee una serie de programas de apoyo, a través de New Zealand Trade and Enterprise, que permiten asistir a la empresa que desarrolla un nuevo producto o servicio, desde antes de su inicio y abarcando la etapa de desarrollo, la puesta del producto en el mercado y la etapa de la globalización, donde los empresarios reciben ayuda para incorporar a su empresa en la cadena de valor internacional.

¹⁵ Véase al respecto <http://backingaus.innovation.gov.au/>.

incluyen firmas de capital de riesgo, bancos, incubadoras, inversionistas ángeles,¹⁶ instituciones académicas y otros proveedores de la industria. También participan firmas de consultoría especializadas en asistir a las empresas en las etapas tempranas para transformarlas en susceptibles de invertir por parte del capital de riesgo. Al año 2005, el monto de capital invertido por estos fondos fue de 3.500 millones de dólares australianos (2.600 millones de dólares de los Estados Unidos) en 912 compañías.¹⁷

En Australia existen además empresas especializadas en otorgar capital semilla para la innovación, sobre todo en las áreas de tecnologías de la información y de las comunicaciones. La empresa más importante en capital de riesgo en Australia, Foundation Capital, se orienta a la inversión tecnológica y dispone de un fondo especial que opera como empresa conjunta con el Gobierno Federal, para la inversión en innovación.

En el caso de Nueva Zelanda, el capital de riesgo para la innovación está mucho menos desarrollado, por lo que el gobierno se asoció con fondos de inversión privados y formó New Zealand Venture Investment Fund (NZVIF), que dispone de recursos para la inversión conjunta en los distintos sectores y especialmente en los nuevos negocios basados en tecnologías y productos con valor agregado. Este fondo otorga capital semilla y recursos para inversiones en nuevos emprendimientos. Nueva Zelanda está intentando desarrollar el mercado de capital de riesgo, siguiendo los modelos de Israel y Singapur, y además quiere acelerar la capacitación de hombres de negocios con habilidad y experiencia en inversión en capital de riesgo.

C. CONCLUSIONES

Si bien los indicadores presentados en este informe son parciales, permiten comprobar el deterioro de la competitividad de América Latina en un largo período. Las reformas económicas, la liberalización de los mercados, los acuerdos comerciales y la mayor estabilidad macroeconómica han permitido recuperar levemente la participación perdida, pero aún queda mucho por lograr, sobre todo si el desarrollo exportador es capaz de explicar en parte la varianza del ingreso per cápita entre los diferentes países, como se desprende del ejercicio presentado en la primera sección.

El hecho de que los recursos naturales no constituyen una maldición para el crecimiento (Sachs y Warner, 1995) queda demostrado con los logros de países como Australia y Nueva Zelanda que, con una estructura productiva similar a la de América Latina, alcanzan exportaciones per cápita 5 a 6 veces superiores a las de la región. Hay bastante que aprender, entonces, de este tipo de estrategia, tanto en el corto plazo, en lo referente a reducir la volatilidad del crecimiento (véase el capítulo I), como en el largo plazo, con relación a sus estrategias de innovación.

Australia y Nueva Zelanda basaron su desarrollo en los recursos naturales pero, a diferencia de América Latina, tienen un alto ingreso per cápita, han mantenido un crecimiento estable y han superado la pobreza. La explicación estriba no solo en un buen manejo macroeconómico, sino además en una estrategia de crecimiento e inserción internacional donde la innovación ocupa un lugar fundamental. Dado el estadio de desarrollo de estos países, solo a través de la diversificación —nuevas industrias, por una parte, o agregación de valor en productos y servicios, por otra— sus empresas podrán mejorar su posición

¹⁶ Se refiere a personas que buscan invertir en empresas en estados incipientes de desarrollo, a cambio de una mayor rentabilidad.

¹⁷ Véase ABS (2005).

en las cadenas globales de valor y seguir compitiendo y elevando sus ingresos. Este fenómeno induce al sector privado a aumentar su gasto en innovación y al sector público a apoyar con inversiones e incentivos este esfuerzo.

El concepto de innovación para estos gobiernos es más amplio que el de investigación y desarrollo. Puede abarcar la copia y la adaptación tecnológica, así como la investigación en productos y procesos, nuevos modelos de negocios y nuevos modelos de marketing, siempre que estas medidas conlleven la creación de nuevo valor en el mercado.

La estrategia nacional de innovación y de competitividad es coherente con el surgimiento de estrategias sectoriales o regionales. Por ejemplo, en la cadena de alimentos, Australia pretende ser en el futuro próximo un protagonista en la escena mundial y, con tal objeto, complementa las políticas derivadas de la estrategia nacional de innovación con la estrategia nacional para la industria de alimentos. Esta coherencia y articulación es otro gran desafío en las políticas y programas de los gobiernos latinoamericanos.

En Australia y Nueva Zelanda los programas que incluyen la estrategia de innovación para la competitividad no solo involucran una cantidad muy respetable de recursos sino que además tienen metas y objetivos precisos, así como indicadores de evaluación de los resultados. En ciertos casos, la evaluación de los resultados está a cargo de agencias externas y, en función del desempeño, se reinvierten los fondos o se extienden los plazos y presupuestos. Vale decir, la medición del desempeño sobre la base de indicadores de mercado es otro aspecto central de la implementación de su estrategia de innovación.

Las autoridades de ambos países reconocen que, sin una colaboración estrecha entre el empresariado, el sector público y los científicos, se dificulta enormemente la concreción de las políticas. Por mejor delineadas que estén, los resultados no suelen ser positivos a menos que exista una comunicación fluida entre los actores. Por ello se visualiza el sistema nacional de innovación como una red compleja de relaciones e interdependencias y no como una colección atomizada de organismos y actores. En ambos países se observa que los programas reciben el apoyo de distintos organismos, ya sea complementando las áreas de investigación o mediante esfuerzos conjuntos que crean una masa crítica para la investigación o los recursos.

Por otra parte, el vínculo entre la empresa y las instituciones académicas es biunívoco, en el sentido de que parte del desarrollo científico debe tener una aplicación en la empresa, por lo que en los programas de incentivos se destaca la comercialización. Por otra parte, la empresa demanda el conocimiento científico. Esta es una de las relaciones que más cuesta afianzar en los países latinoamericanos.

Tanto en Australia como en Nueva Zelanda las políticas están orientadas a dar prioridad al desarrollo de la innovación en las industrias procesadoras de recursos naturales, pero también en industrias nuevas, especialmente en biotecnología y en tecnología de la información y de las comunicaciones. Esto no es casual, sino que responde a los requerimientos y demandas de las más diversas actividades, cubriendo necesidades de carácter transversal. La biotecnología es la base del nuevo conocimiento, agrega gran parte del valor a los recursos naturales y permite la comercialización de nuevos productos en la agroindustria, el sector forestal, la acuicultura y la minería. La tecnología de la información, por su parte, es fundamental para los sistemas integrados de gestión, al contribuir además al manejo de bases de información vitales para la innovación.

Aunque no lo hemos tratado en esta síntesis, la educación y capacitación en ambos países también constituye un foco central de la estrategia de innovación. Sin la formación de un número creciente de profesionales en ciencias básicas, el proceso de innovación se detiene. Para ello se han debido introducir reformas en los contenidos de la educación y se han creado estímulos para que los estudiantes se orienten hacia las áreas científicas, para que los expertos radicados en el extranjero vuelvan y para que los profesores se perfeccionen permanentemente. Estos programas se desarrollan en conjunto con aquellos orientados a fomentar la innovación en la empresa y alentar la investigación y desarrollo en las universidades.

Finalmente, los sistemas de innovación de Australia y Nueva Zelanda disponen de importantes incentivos —tributarios, subsidios, donaciones, premios, inversiones, entre otros— difundidos por programas y fondos orientados a los diversos requerimientos de las empresas a lo largo de toda la cadena de la innovación: investigación y desarrollo, inicio de nuevos negocios, comercialización de los productos, tecnologías o servicios, desarrollo de la innovación en las pymes e incentivos a la articulación en redes internacionales. Esta es otra importante diferencia con los sistemas de innovación de América Latina. No solo se cuenta con más recursos para la innovación y se brinda un apoyo integral a los conglomerados sectoriales, sobre todo a aquellos vinculados a los recursos naturales, sino que también se aplica un concepto integral de innovación para la competitividad, dado que se entiende que el éxito competitivo es un fenómeno mucho más complejo, que trasciende el punto de vista de la simple investigación y desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- ABS (Australian Bureau of Statistics) (2005), *Venture Capital Australia, 2004-2005* [en línea] <http://www.abs.gov.au/AUSSTATS/>.
- Australia, Gobierno de (2005a), *Rural Industries Research and Development Corporation: Annual Operational Plan 2005-2006*, Barton.
- _____(2005b), *Education and Science, Working with Industry*, Department of Education, Science and Training.
- _____(2004a), *Backing Australia's Ability - Building Our Future Through Science and Innovation* [en línea] <http://backingaus.innovation.gov.au/>.
- _____(2004b), *The Australian Government's 2005-06 Science and Innovation Budget Tables*, Department of Education, Science and Training [en línea] <http://www.dest.gov.au/Ministers/>.
- _____(2002), *Backing Australia's Ability: Real Results, Real Jobs*, Commonwealth of Australia, Morris Walker Canberra.
- Australia, Department of Agriculture, Fisheries and Forestry (2005), *Innovating Rural Australia: Research and Development Corporations Outcomes*.
- _____(2002), *National Food Industry Strategy: An Action Agenda for the Australian Food Industry*.
- AWBC (Australian Wine and Brandy Corporation) (2004), "Australia at a Glance Sales" [en línea] <http://www.awbc.com.au/winefacts/>.
- Balaguer, A. y otros (2003) "Innovation in Australia: characterisation of four themes in Australian Innovation Systems", *Working Paper*, N° 2, Innovation Management and Policy Program, National Graduate School of Management, Australian National University.
- Banco Mundial (2006), *World Economic Indicators Database* [en línea], abril.
- Christensen, J.L, A. Schibany y A.L. Vinding (2000), "Collaboration between manufacturing firms and knowledge institutions. Evidence from harmonised surveys in Australia, Austria, Denmark, Norway and Spain", OECD National Innovation System.
- Compendio vitivinícola de Chile* (2004), Santiago de Chile, Nuevos Mundos, S.A.
- CRCA (Asociación de centros de investigación colaborativa) (2004), *Winning New Ways for Australia: Underpinning Economic Growth*, Barton.
- CSIRO (Organización de Investigaciones Científicas e Industriales del Commonwealth) (2005), *Annual Report 2004-2005*, octubre.
- Department of Education, Science and Training (2004a), *National Survey of Research Commercialization*, Commonwealth of Australia.
- _____(2004b), *Australian Science and Technology at a Glance*, cuadro 36, Commonwealth of Australia.
- Dias, Ana Valéria y Simona Galina (2000), "Global product development: some case studies in the Brazilian automotive and telecommunication industries", Departamento de Ingeniería de Producción, Universidad de São Paulo.
- Fajnzylber, Fernando (1983), *La industrialización trunca de América Latina*, México, D.F., Editorial Nueva Imagen.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2004), *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2003-04. La biotecnología agrícola: ¿una respuesta a las necesidades de los pobres?*, Roma.
- FAPESP (Fundación para la Defensa de las Investigaciones del estado de São Paulo) (2006), "Revolução no canavial", *Revista ciência e tecnologia no Brasil*, N° 122, abril.
- Foro Económico Mundial (2005), *Global Competitiveness Report 2005-2006. Políticas Underpinning Rising Prosperity*, Nueva York, Oxford University Press.
- IMD (2004), *World Competitiveness Yearbook, 2004*, Ginebra.

- Leith Pemberton (2003), *Integrated Farm Management Systems: A Report on Business Opportunities for IFMS within New Zealand and International Markets*, New Zealand Trade and Enterprise (NZTE), agosto.
- Moguillansky, G. (2006a), “Australia y Nueva Zelanda: la innovación como eje de competitividad”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- _____(2006b) “La innovación en la industria del vino”, documento preparado para el Proyecto Determinantes e impacto de la innovación en industrias exportadoras en Chile, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), Universidad Adolfo Ibáñez (UAI), abril.
- Nueva Zelanda, Ministerio de Desarrollo Económico (2005), *Growth through Innovation: Sustainable Economic Growth for all Newzealanders*, junio.
- _____(2002), “Growing an innovative New Zealand” [en línea] http://www.med.govt.nz/irdev/econ_dev/growth-innovation/gainz/, febrero.
- Nueva Zelanda, Ministerio de Investigación, Ciencia y Tecnología (2005), “Vote Research, Science and Technology: Budget 2005” [en línea] <http://www.morst.govt.nz>.
- _____(2003), “New Zealand Biotechnology Strategy: a foundation for development with care” [en línea] www.morst.govt.nz.
- _____(2001), “The Role of Technology in Transforming The New Zealand Economy: Building Links Between Research, Education, Labour and Enterprises” [en línea] <http://www.govt.nz/record?recordid=33>.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2006a), Main Economic Indicators Database [en línea] <http://new.sourceoecd.org/rpsv/statistic/>.
- _____(2006b), Main Science and Technology Indicators [en línea] http://www.sourceoecd.org/rpsv/statistic/s20_about.htm?jnlissn=16081242.
- _____(2004), *Public-Private Partnerships for Research and Innovation: An Evaluation of the Australian Experience*, París, OECD Working Party on Technology and Innovation Policy.
- Pray, Carl (2001), “Public-private sector linkages in research and development: biotechnology and the seed industry in Brazil, China and India”, *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 83, N° 3, agosto, pp. 742-747.
- Quadros, Ruy, Flavia Consoni y Rubia Quintão (2005), “R&D outsourcing to research institutions: a new look into R&D in the Brazilian automobile industry”, documento presentado en el decimotercer coloquio internacional de GERPISA (Groupe d'Etude et de Recherche Permanent sur l'Industrie et les Salariés de l'Automobile).
- Ribeiro, Maria Teresa (2000), *The New Organizational Arrangements of Research Facing Competitivity: The Brazilian Challenges*, Núcleo de Política e Administração em Ciência e Tecnologia (NACIT), Universidad Federal de Bahía.
- Ridge Partners Consultants and Advisers (2005), *Midterm Review of the National Food Industry Strategy (NFIS): Final Report*.
- RIRDC (Corporación de investigación y desarrollo de las industrias rurales) (2005), *Annual Report 2004-2005*, Australia.
- Rodrigues, Monica (2002), “Internacionalização tecnológica no setor agroalimentar brasileiro”, documento preparado como tesis de maestría, Universidad Federal Rural do Rio de Janeiro.
- Sachs, Jeffrey y Andrew Warner (1995), “Natural resource abundance and economic growth”, *Development Discussion Paper*, N° 517a, Cambridge, MA., Harvard Institute for International Development.
- Silveira, José Maria e Izaías Borges (2003), “An overview of the current state of agricultural biotechnology in Brazil”, proyecto de ciencia, tecnología y globalización, Instituto de Economía, Universidad de Campinas.

- Statistics New Zealand (2004), "Research and Development in New Zealand 2004" [en línea] <http://www.stats.govt.nz/analytical-reports/r-and-d-nz-2004>.
- The Allen Consulting Group Pty Ltd. (2005), *The Economic Impact of CRCs in Australia: Delivering Benefits for Australia*, Cooperative Research Centres Association Inc.
- WFA (Winemakers' Federation of Australia) (2000), *The Marketing Decade, 2000-2010*, Australian Wine and Brandy Corporation.
- Williams, Julian (2005), "Frameworks for horizontal innovation policy in New Zealand", *Governance of Innovation Systems: Case Studies in Innovation Policy*, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), vol. 2, París.
- Winger, Ray (2005), "A study into the level of value-added products in New Zealand food and beverage exports", Massey University.

Capítulo VI

GRIPE AVIAR Y FIEBRE AFTOSA: IMPACTOS Y ESPACIOS PARA LA COOPERACIÓN REGIONAL**INTRODUCCIÓN**

En el comercio internacional de animales y alimentos de origen animal, en especial el de cárnicos, rigen exigentes criterios de calidad que determinan, en gran parte, los volúmenes y precios. Esta característica se ha visto acentuada por la aparición de nuevos factores de riesgo, asociados a los brotes de enfermedades que tienen un significativo impacto potencial en la economía y la salud humana. Tal es el caso de la gripe aviar, que hoy en día constituye una seria amenaza para la salud y la economía globales, por lo que los gobiernos se enfrentan al imperativo de tomar medidas de prevención, detección oportuna y control de enfermedades infecciosas que pudieran representar un problema de salud pública y de seguridad para la población.

En este capítulo se describen las mayores pérdidas económicas provocadas por la gripe aviar y la fiebre aftosa, dos enfermedades transfronterizas que representan uno de los principales desafíos para el comercio mundial de cárnicos. La gripe aviar ya ha causado una disminución de un 8% del comercio avícola mundial en 2004 y ha dado origen a un cambio de las proyecciones para este año. A su vez, la fiebre aftosa representa uno de los principales problemas sanitarios que afectan la ganadería de América del Sur y ha contribuido a una redistribución de cuotas de mercado en la región, junto con comprometer la situación de Brasil, país que enfrenta embargos comerciales de decenas de mercados importadores y corre el riesgo de perder su posición como mayor exportador mundial de carne de vacuno.

En este capítulo se examinan estudios especializados sobre los costos financieros, económicos y sociales relacionados con los recientes brotes de estas enfermedades, a partir de los cuales se describen las repercusiones que tendrían para el comercio internacional de carne y las respuestas en materia de políticas regionales e internacionales requeridas para hacer frente a sus consecuencias. En la última sección se presentan las tendencias y desafíos futuros para el mercado mundial de cárnicos, y se alerta sobre la urgente necesidad de que los gobiernos adopten medidas preventivas y coordinadas, por considerarse que es la forma más eficiente de mantener la gripe aviar y la fiebre aftosa bajo control de las autoridades. Las medidas conjuntas de vigilancia, prevención y control, además del compromiso político, técnico y financiero de emprender acciones sanitarias coordinadas con vistas a responder a la situación actual de riesgo mundial zoonosario y de salud pública, no solo son esenciales para mantener la competitividad comercial, sino que también son pasos concretos y significativos que contribuirían a una mayor integración regional.

A. PANORAMA DEL COMERCIO MUNDIAL DE CARNE

Desde comienzos del decenio de 1980, la producción, el consumo y el comercio mundiales de carne, en especial de productos agrícolas, ha aumentado considerablemente. En 2002, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) estimó que el consumo mundial se incrementaría en un 2% anual hasta 2015 (FAO, 2002). La mayor parte de este aumento se produciría en

los países en desarrollo, donde se prevé un crecimiento del 2,7% anual, lo que se compara con un incremento del 0,6% al año en el mundo desarrollado (véase el cuadro VI.1).

Cuadro VI.1
EVOLUCIÓN DEL CONSUMO MUNDIAL DE CARNE

	Consumo					
	1997-1999	1969-1999	1979-1999	1989-1999	1997/1999-2015	2015-2030
	(Miles de toneladas)			(Tasas de crecimiento (porcentaje anual))		
Todo el mundo						
Carne de bovino	57 888	1,4	1,2	0,7	1,4	1,2
Carne de ovino	10 706	1,9	2,2	1,4	2,1	1,8
Carne de cerdo	86 392	3,2	2,9	2,7	1,4	0,8
Carne de ave	60 809	5,2	5	5,2	2,9	2,4
Consumo total de carne	215 795	2,9	2,8	2,7	1,9	1,5
Países en desarrollo						
Carne de bovino	28 074	3,4	3,5	4,1	2,3	2,0
Carne de ovino	7 625	3,5	3,8	3,7	2,7	2,2
Carne de cerdo	49 522	6,1	6	5,8	2,1	1,2
Excepto China	11 393	3,6	3,2	3,7	2,7	2,4
Carne de ave	31 920	7,8	8	9,4	3,9	3,1
Consumo total de carne	117 141	5,3	5,6	6,1	2,7	2,1

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), “Enfermedades de los animales: repercusiones para el comercio internacional de carne”, Comité de Problemas de Productos Básicos, 19ª reunión, Roma, 27 al 29 de agosto de 2002 y *Agricultura mundial: hacia los años 2015/30*, Roma, 2002.

Esta previsión de crecimiento del consumo mundial de carne estaba directamente relacionada con dos factores: el ritmo ascendente de la demanda y la reducción progresiva de los obstáculos al comercio. Sin embargo, son estos dos factores los que justamente empezaron a mostrar una tendencia inversa en los últimos años, sea por las recientes propagaciones de enfermedades animales, sea por la consecuente imposición de mayores barreras sanitarias por parte de los países no infectados. Con respecto a la carne de ave, por ejemplo, la FAO ya revisó sus proyecciones para 2006 y estimó que el consumo mundial disminuirá en 3 millones de toneladas y las exportaciones se reducirán en un 6%, en relación con las estimaciones hechas en 2005, antes de la aparición de brotes de la gripe aviar en varios continentes (FAO, 2006f).

Toda evaluación de las repercusiones globales de la gripe aviar se complica por los recientes brotes de fiebre aftosa detectados en Brasil, gran exportador mundial de cárnicos; esta situación influirá en los mercados mundiales de este producto a corto plazo, sobre todo debido a que la carne de pollo y la de vacuno son normalmente utilizadas como sustitutos entre sí. La FAO estima que los efectos negativos de la escasez de carne de ave en los mercados internacionales provocada por la gripe aviar se intensificarán con la reducción de los suministros exportables de carne de vacuno del Brasil, provocada por la fiebre aftosa; estos factores ejercerían una considerable presión al alza sobre los precios mundiales de todas las carnes, como ocurrió en 2004, cuando la falta de carne de vacuno procedente de Estados Unidos debido a las preocupaciones acerca de la encefalopatía espongiforme bovina (EEB) provocó un alza del precio de todas las carnes (FAO, 2005c).

B. GRIPE AVIAR

1. Efectos socioeconómicos de la enfermedad

La gripe aviar es una enfermedad infecciosa de las aves causada por el virus de la gripe, que se transmite entre las aves y de estas a los seres humanos que están en contacto estrecho con ellas.¹ Su peligro reside en la resistencia, la capacidad de mutación y la facilidad de propagación del virus. El primer caso conocido de infección de un ser humano por la gripe aviar se produjo en la RAE de Hong Kong en 1997. Aun cuando la influenza aviar solo se había detectado en Asia sudoriental, en los últimos años se han registrado brotes en Europa, África, Oriente Medio y el continente americano (FAO, 2005a). En América Latina y el Caribe, hasta julio de 2006 no se había observado contaminación por la cepa altamente patógena del virus H5N1, aunque en algunos países se han detectado otros virus de menor carácter patógeno.

Las repercusiones socioeconómicas de esta enfermedad están relacionadas con las muertes, los gastos médicos (entre otros, medicamentos, hospitalización y tratamientos), la pérdida de días de trabajo y de rendimiento laboral, los efectos en el comercio y las consecuencias para el sector de los servicios. Además, la cría de aves no solo representa una importante fuente de trabajo e ingreso para las comunidades rurales, sino que también aporta proteínas de alta calidad a los seres humanos. Sin embargo, la magnitud de esas repercusiones está asociada a variados factores, que abarcan desde las características biológicas de la enfermedad hasta los rasgos estructurales internos del país. El primero de ellos se refiere a las características patógenas de la enfermedad, que determinan su nivel de letalidad y su forma de contagio, es decir, entre aves, de las aves a los seres humanos y entre humanos (esta última aún no ha sido constatada).

Las dos primeras formas ya se han verificado y se sabe que provocaron pérdidas económicas debido principalmente a la muerte de aves, y a la eliminación de criaderos para evitar la propagación, la disminución del comercio avícola, la desaparición de la fuente de ingresos correspondiente, los gastos médicos, los gastos por inversiones en infraestructura y en los programas de prevención. Las pérdidas económicas del sector de las aves de corral en Asia se estimaron en aproximadamente 10.000 millones de dólares (FAO, 2005b).

La tercera forma de contagio, de un ser humano a otro, que podría conducir a una pandemia, todavía es hipotético, aunque los especialistas prevén que es cuestión de tiempo para que se haga realidad. En esta situación, las pérdidas económicas son difíciles de cuantificar, pues afectan a toda la producción mundial. Sin embargo, la comunidad internacional ya empieza a hacer proyecciones basadas en dos grandes pandemias sufridas por la humanidad: el síndrome respiratorio agudo severo (SARS, por sus siglas en inglés) y la gripe española (véase el cuadro VI.2). Es importante señalar que el SARS, a pesar de haber afectado un área geográfica limitada y de haber provocado un contagio relativamente bajo (8.000 personas infectadas y de 700 a 800 muertes), tuvo efectos considerables en la economía mundial: pérdidas por valor de 30.000 a 50.000 millones de dólares y una retracción del 2% del PIB regional del este asiático en el segundo trimestre de 2003 (Newcomb, 2005).

¹ El virus de la influenza aviar se transmite de las aves al hombre cuando este entra en contacto con las excretas del animal en las que se encuentra el virus, que ingresa por la boca o la nariz. Esta enfermedad no se transmite por la ingestión de carne de aves, huevos o productos derivados.

Cuadro VI.2
ESTIMACIONES DEL COSTO ECONÓMICO DE UNA POSIBLE PANDEMIA

Fuente	Comentario	Costo
Instituto Lowy de Política Internacional	Estimación de las pérdidas económicas, según cuatro escenarios de impacto económico (leve, moderado, grave y ultragrave) basándose en la experiencia mundial en las grandes pandemias ^a	Escenario “ultra”: más de 142 millones de muertes y pérdida de 4,4 billones de dólares del PIB mundial. Escenario “leve”: 1,4 millones de muertes y costo del 0,8% de la producción económica mundial (aproximadamente 330.000 millones de dólares)
Fondo Monetario Internacional	Estimación según el costo del impacto socioeconómico de la gripe española (1918/1919) ^b	Disminución del 2% del PIB mundial, si se considera solamente el descenso de la productividad humana (reducción de la fuerza laboral en unos 20 millones de personas en las seis primeras semanas)
Banco Mundial	Estimación basada en los efectos en la fuerza laboral, teniendo en cuenta las muertes, la ausencia en el trabajo y la baja productividad	Reducción del 2% del PIB mundial (pérdida de aproximadamente 800.000 millones de dólares anuales)
Centros de control y prevención de enfermedades	Estimación de los efectos económicos en los Estados Unidos	Pérdida de aproximadamente 166.500 millones de dólares, considerando solo el impacto social (muertes, pérdida de días de trabajo y de productividad y gastos médicos)
Banco Asiático de Desarrollo	Estimación de los efectos económicos en Asia, según un escenario “leve” y uno “grave”	Escenario “leve”: pérdida de 99.000 millones de dólares por reducción del consumo; 14.000 millones de dólares debido a las muertes y la disminución de la productividad, y pérdida del equivalente al 2,6% del PIB asiático Escenario “grave”: pérdida de 279.000 millones de dólares a corto plazo (6,8% del PIB asiático)

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de W. McKibbin y A. Sidorenko, *Global Macroeconomic Consequences of Pandemic Influenza*, Lowy Institute for International Policy, febrero de 2006; Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook. Globalization and Inflation*, Washington, D.C., 2006; M. Brahmhatt, *Avian Influenza: Economic and Social Impacts*, Washington, D.C., Banco Mundial, septiembre de 2005; M. Meltzer, N. Cox y K. Fukuda, *The Economic Impact of Pandemic Influenza in the United States: Priorities for Intervention*, Atlanta, Centers for Disease Control and Prevention, septiembre-octubre de 1999; J. Newcomb, *Economic Risks Associated with an Influenza Pandemic*, Bio Economic Research Associates, noviembre de 2005.

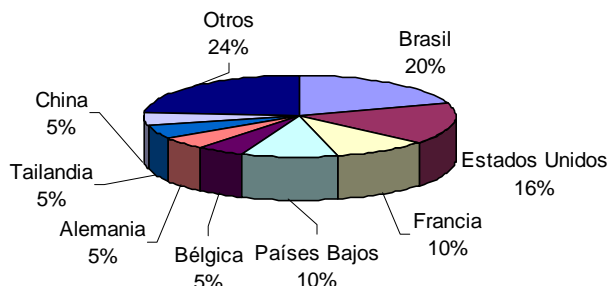
^a Se consideraron distintos tipos de pandemias, catalogados según su grado de gravedad: en el escenario “leve” se consideró la pandemia de 1968-1969 en la RAE de Hong Kong; en el “moderado”, la gripe asiática de 1957; en el “grave”, la gripe española, y en el “ultragrave”, una situación aún peor que la provocada por esta última.

^b La gripe española infectó a un cuarto de la población mundial y causó la muerte de 40 a 50 millones de personas, con un índice de mortalidad muy variable, de un 0,6% en Estados Unidos a un 5% en la India y 20% en algunas islas del Pacífico. Se estima que en la India se produjo una disminución del 3,3% de la producción agrícola y una reducción del 8% de la fuerza laboral (Fondo Monetario Internacional, 2006).

2. Repercusiones en el comercio avícola mundial

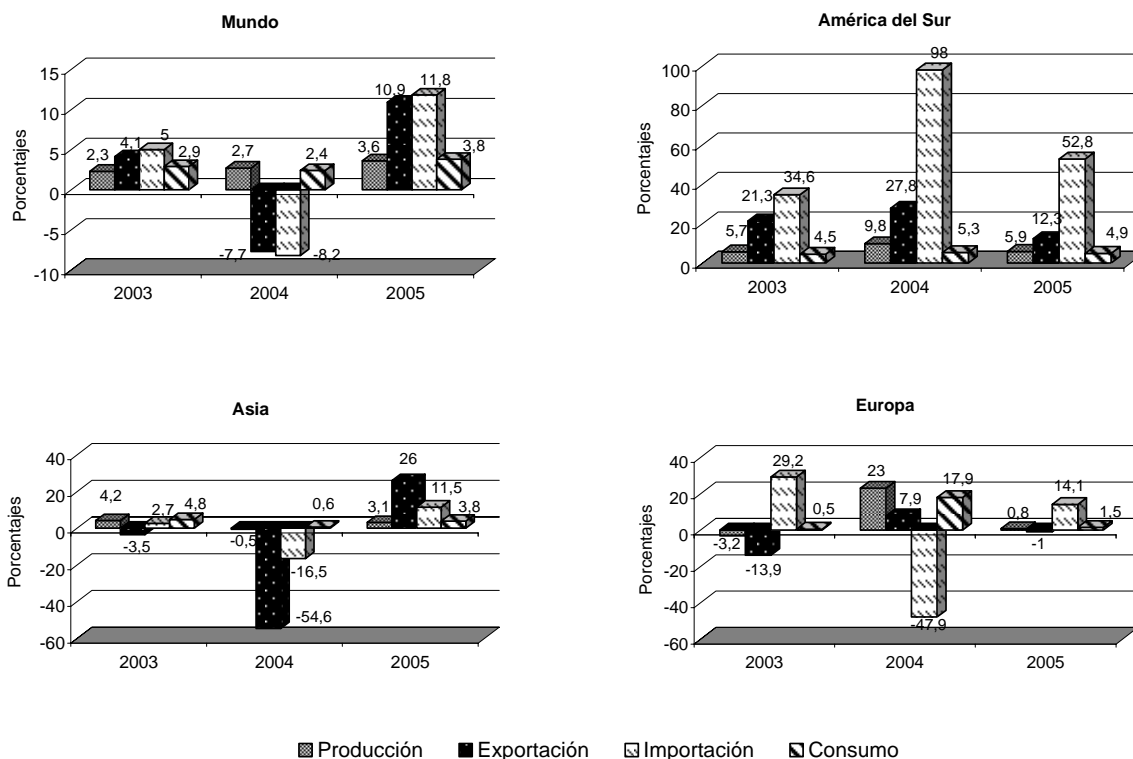
El comercio mundial de pollos registró en la última década una expansión media anual del 10% en cantidad y del 6% en valor, mientras el precio de esta carne disminuía. Los mayores exportadores mundiales de carne de aves de corral en 2004 fueron Brasil, Estados Unidos, Países Bajos y Francia (véase el gráfico VI.1). Sin embargo, la continuidad del crecimiento del sector avícola se vio amenazada por el recrudescimiento de la gripe aviar en los últimos años, sobre todo en Asia y Europa, regiones cuyas exportaciones sufrieron un descenso considerable. Por otra parte, las importaciones mundiales, antes precedentes de estas regiones, ahora infectadas, comenzaron a desplazarse al continente americano (véase el gráfico VI.2).

Gráfico VI.1
PARTICIPACIÓN DE LOS PAÍSES EN EL COMERCIO AVÍCOLA MUNDIAL, 2004
 (En miles de dólares)



Fuente: Bases de datos estadísticas de la FAO (FAOSTAT), 2006.

Gráfico VI.2
EVOLUCIÓN DEL MERCADO AVÍCOLA DURANTE LA PROPAGACIÓN DE LA GRIPE AVIAR, 2003-2005
 (Tasa de crecimiento porcentual)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *Meat Market Assessment*, junio de 2006.

Nota: Se considera que hasta 2003 la Unión Europea tenía 15 países miembros y a partir de 2004, quedó integrada por 25. Tasa de crecimiento porcentual de la variación del volumen (1.000 toneladas métricas). Año 2004: estimación; año 2005: proyección.

A medida que los brotes de gripe aviar avanzan hacia occidente, aumentan las prohibiciones de importar productos avícolas procedentes de los países afectados por la enfermedad. En el último año y medio los principales efectos comerciales en el mercado mundial han sido los siguientes: i) reducción del comercio avícola mundial; ii) aumento de la reserva de carne de pollo en los países productores infectados; iii) disminución de los precios en los países infectados; iv) reducción del consumo de esta carne en los países infectados; v) reorientación del comercio a la importación proveniente de los países no afectados por la enfermedad, y vi) recrudescimiento de las exigencias sanitarias.

a) Reducción del comercio avícola

Las regiones cuyo comercio se ha visto más afectado por la gripe aviar son Asia y Europa (véase el cuadro VI.3). Este fenómeno ha tenido consecuencias extremadamente negativas para la primera de estas, dado que el comercio avícola reviste una importancia esencial para la economía de varios países asiáticos. En Filipinas esta actividad muestra una de las tasas más altas de participación en el PIB (2%). En Tailandia, Vietnam y China, países que sufrieron los mayores perjuicios económicos por los brotes de gripe aviar en 2003-2004, el comercio avícola representa el 0,5%, 0,6% y 1,3% del PIB, respectivamente, según información del Banco Mundial (Brahmbhatt, 2005). En caso de que ocurra una pandemia, se estima que en Asia sudoriental el PIB se reduciría en torno al 1,5%. Esta enfermedad fue la razón por la cual en 2004 las exportaciones de pollo de Tailandia disminuyeron casi a la mitad en comparación con el año anterior y el país perdió su lugar como quinto exportador mundial para pasar al séptimo puesto, pero la situación podría haber sido peor si no se hubiera invertido en la exportación de carne de pollo procesada (FAO, 2005b).

Cuadro VI.3
PRINCIPALES EXPORTADORES DE CARNE DE AVE
(En millones de dólares)

	2003	2004	Variación
Brasil	1 953	2 813	44%
Estados Unidos	1 934	2 211	14%
Francia	1 357	1 346	-1%
Países Bajos	1 357	1 336	-2%
Bélgica	626	757	21%
Alemania	639	713	12%
Tailandia	1 138	675	-41%
China	796	625	-21%

Fuente: Bases de datos estadísticos de la FAO (FAOSTAT), 2006.

Europa es la otra región cuyo comercio avícola se vio muy afectado por la enfermedad. Es importante señalar que varios países de ese continente ocupan un lugar destacado en el comercio avícola mundial; de hecho, Francia, los Países Bajos, Bélgica y Alemania produjeron el 30% de las exportaciones mundiales en 2004 (véase el gráfico VI.2). Los principales exportadores son Francia y los Países Bajos, aunque sus ventas externas han disminuido desde 2003. En cambio, aumentaron las de otros países europeos, como Bélgica (país donde no se registraba el H5N1 en 2003) y Alemania (donde era menos intensa), lo que indica que estas naciones se vieron beneficiadas por la cuota de mercado de las demás.

b) Efectos en los precios y en el consumo

Los brotes de gripe aviar en 2003-2004 provocaron en un primer momento un alza del 20% al 30% del precio internacional de la carne de ave, a raíz de que algunos de los principales abastecedores mundiales, como China y Tailandia, vieron frenadas sus exportaciones por embargos sanitarios, lo que

provocó una disminución de la cantidad de este producto en circulación en el mercado internacional.² La presencia de la EEB (“mal de las vacas locas”) en América del Norte también contribuyó al alza del precio del pollo, que pasó a ser utilizado como sustituto de la carne de vacuno. Esta evolución alcista de los precios mundiales contrasta con la disminución observada en los países afectados, en la medida que los suministros exportables se volcaban a los mercados internos y la demanda nacional retrocedía, debido a la inquietud de los consumidores por el estado de los alimentos y la preocupación por su salud.³ Desde finales de 2005 se ha producido un descenso del consumo de carne de ave del 1% de la media anual en 15 países de la Unión Europea. Esta disminución ha sido heterogénea, puesto que fluctúa del 70% en Italia al 20% en Francia y el 10% en los países del norte de Europa (FAO, 2006c).

c) **Desviación del flujo de comercio**

Otra de las consecuencias de la enfermedad es la modificación del flujo internacional de comercio avícola. Por una parte, en los últimos años han disminuido gradualmente las exportaciones de los principales exportadores asiáticos y, por otra, han aumentado las de regiones aún no infectadas por el virus H5N1, como América del Sur (principalmente Brasil) y los Estados Unidos, que pasaron a ser los mayores abastecedores mundiales de carne de ave, sustituyendo a la oferta asiática (véase el cuadro VI.3) Japón, que importa el 70% de la carne de pollo que consume (tres cuartas partes de la cual provenía de China y Tailandia), ha aumentado considerablemente las importaciones de pollo de Brasil: en 2004 Japón fue el mayor mercado consumidor de carne de ave procedente de ese país y de hecho en 2004 absorbió el 18,9% de sus exportaciones de este producto.⁴

d) **Perspectivas**

Los problemas relativos a la inocuidad de los alimentos continuarán desviando las corrientes comerciales en los mercados mundiales de la carne. En este contexto, se prevé que las cuotas sudamericanas de los mercados mundiales de carne de ave sigan expandiéndose a corto y mediano plazo. Por otra parte, las perspectivas a largo plazo de las ventas externas de los países que son exportadores tradicionales (Brasil entre otros) y el mantenimiento de su correspondiente cuota de mercado dependerán en gran medida de dos factores: i) que los países sigan sin verse afectados por la gripe aviar y ii) que puedan adaptarse a la aplicación de restricciones sanitarias más estrictas en los mercados importadores.

A largo plazo, se espera que los países importadores habituales mantengan su predominio en el comercio de productos avícolas, y que la mayor parte de las exportaciones siga proviniendo de Brasil y Estados Unidos. Es importante señalar que Chile viene adquiriendo una importancia cada vez mayor en el comercio avícola mundial y deberá seguir abasteciendo a importantes mercados regionales como México. Las proyecciones indican que en los países de la OCDE aumentará el consumo de ave, que representará el 37% de toda la carne consumida en 2014. Los países en desarrollo pasarán a ser importadores netos de carne de ave una vez que los precios mundiales bajen y como consecuencia de los esfuerzos de las industrias locales por competir contra la venta de cortes de pollo importados a bajo precio. En cuanto a las normas comerciales mundiales, se prevé una transición más acelerada hacia el consumo de productos

² En Japón hubo un aumento del 45% del precio de la carne de pollo congelada, mientras que en Singapur el incremento fue del 20% (FAO, 2006d).

³ Es importante señalar que los productos derivados de la carne de ave, los productos procesados (cuerpos enteros, refrigerados o congelados) y los huevos también se ven afectados por la gripe aviar, concretamente por el temor de los consumidores, aunque el contagio de la enfermedad no se deba al consumo de estos productos.

⁴ Información de la base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

avícolas más elaborados, teniendo en cuenta las restricciones sanitarias más rígidas aplicables a los productos avícolas no industrializados, tema que se analiza en el siguiente capítulo (OCDE/FAO, 2005).

Sin embargo, la creciente complejidad de los mercados mundiales, lo incierto de la demanda de los consumidores y la imposición de prolongadas barreras sanitarias dificultan la evaluación de la duración de los efectos de la gripe aviar en el comercio. Además, el surgimiento de un virus transmisible entre los seres humanos podría causar una pérdida sin precedentes no solo en el comercio avícola mundial, sino en todos los sectores.

Considerando la reciente evolución de la enfermedad en todo el mundo, las proyecciones de la FAO respecto del consumo y el comercio avícolas en 2006 indican una reducción del consumo de 3 millones de toneladas métricas y del 6% de las exportaciones, en comparación con la estimación anterior sobre los brotes que se intensificaron en 2005.

3. Efectos comerciales en América Latina y el Caribe

América Latina presenta brotes de distintos tipos de influenza aviar en los últimos 10 años, ninguno de los cuales ha sido de alto carácter patógeno: México (1995), Chile (2002), Centroamérica (2003) y Colombia (octubre de 2005). Debido a la enfermedad, las exportaciones chilenas sufrieron una baja considerable en 2002, que representó una reducción de 21 millones de dólares respecto del valor registrado el año anterior (véase el cuadro VI.4). Colombia se vio afectada por la cuarentena comercial impuesta por los países andinos (República Bolivariana de Venezuela, Perú, Ecuador y Bolivia, lo que dio origen incluso a la interposición de una demanda comercial de Colombia contra Ecuador ante el sistema de solución de controversias de la Comunidad Andina).⁵ Sin embargo, dado que hasta la fecha no se ha verificado la presencia del virus H5N1 en el continente americano, han aumentado las importaciones mundiales desde los países latinoamericanos, que adquirieron nichos de mercados antes explotados por los países de Asia.

Cuadro VI.4
PRINCIPALES EXPORTADORES DE PRODUCTOS AVÍCOLAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(En millones de dólares)

	2000	2001	2002	2003	2004	Variación (2003-2004)	Crecimiento (2000-2004)
Brasil	904	1 439	1 498	1 953	2 813	44%	33%
Chile	37	57	36	54	116	113%	33%
Argentina	14	18	22	40	65	63%	47%
América Latina y el Caribe	986	1 541	1 576	2 057	3 017	47%	32%

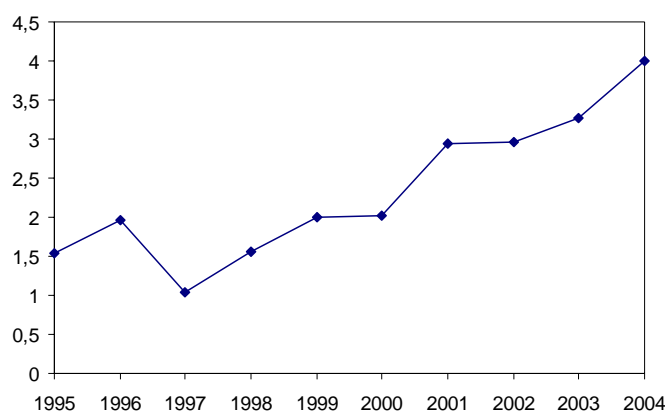
Fuente: Bases de datos estadísticas de la FAO (FAOSTAT), 2006.

Como consecuencia de lo anterior, entre 2003 y 2004, período que coincide con los brotes de gripe aviar en la región asiática, aumentó la proporción que representan las exportaciones avícolas en el total de las exportaciones agropecuarias (véase el gráfico VI.3). En 2004 las exportaciones avícolas

⁵ La Secretaría General de la Comunidad Andina dispuso que la prohibición impuesta por Ecuador a todos los productos avícolas procedentes de Colombia no se justificaba debidamente y no contaba con sustento técnico. De conformidad con esa decisión, exigió a Ecuador modificar la resolución 024, mediante la inclusión de un artículo que permita la comercialización de productos de origen avícola cuyo tratamiento asegure la inactivación del virus de la influenza aviar (véase la resolución 982 de la Secretaría General de la Comunidad Andina).

regionales aumentaron un 47% en comparación con el año anterior y representaron el 4% de las exportaciones agropecuarias (véanse el cuadro VI.4 y el gráfico VI.3). Brasil, que ocupa el primer lugar entre los países exportadores de productos avícolas, con una participación del 20% en el correspondiente mercado, registró un aumento del volumen de las exportaciones de un 44% entre 2003 y 2004. En la región, los otros grandes exportadores son Chile y Argentina.

Gráfico VI.3
PARTICIPACIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS AVÍCOLAS EN EL TOTAL DE EXPORTACIONES AGROPECUARIAS DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(En porcentajes)



Fuente: Bases de datos estadísticos de la FAO (FAOSTAT), 2006.

Si se analizan por separado los componentes de las exportaciones avícolas de la región, se observa que el crecimiento presenta fluctuaciones heterogéneas. En el caso de la carne de pollo, las exportaciones han ido en constante aumento, principalmente en el período 2003-2004 (48%), a causa de la gripe aviar en Asia. Las exportaciones de pavo también muestran un alza sostenida, excepto en el año 2002, cuando se produjo un brote de esa enfermedad en Chile, segundo mayor exportador de la región (las exportaciones chilenas, que habían ascendido los 12 millones de dólares en 2001, se redujeron a 4 millones en 2002). Las exportaciones de huevos también aumentaron en forma sostenida, salvo en 2002, cuando sufrieron los efectos de la gripe aviar detectada en Chile (véase el cuadro VI.5).

Los países de América Latina y el Caribe no exportan carne de ganso y sus exportaciones de carne de pato son muy reducidas, aunque en 2004 tuvieron un alza considerable, de 95.000 a 940.000 dólares. Este aumento puede atribuirse al desabastecimiento mundial ante la brusca disminución de las exportaciones de carne de pato proveniente de Tailandia, la RAE de Hong Kong y China entre 2003 y 2004.⁶

⁶ Según datos estadísticos de la FAO, las exportaciones tailandesas de carne de pato descendieron de 39 a 3 millones de dólares; las de la RAE de Hong Kong disminuyeron de 21 a 5 millones de dólares y las de China bajaron de 26,5 a 20 millones de dólares.

Cuadro VI.5
PRODUCTOS AVÍCOLAS EXPORTADOS POR AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(En millones de dólares)

	2000	2001	2002	2003	2004	Variación (2003-2004)	Participación de la región en las exportaciones mundiales en 2004
Carne de pollo	848	1 344	1 381	1 776	2 637	48%	31%
Carne de pavo	90	124	116	159	231	45%	5%
Carne de pollo enlatada	48	73	78	122	148	21%	2,4%
Huevos	33	43	29	19	33	74%	14%

Fuente: Bases de datos estadísticos de la FAO (FAOSTAT), 2006.

En la región, la producción de aves con fines de exportación se caracteriza por la mecanización (entre otros países, en Brasil, Argentina y Chile), lo que hace menos frecuente el contacto entre humanos y aves en este sector y crea condiciones favorables para que los productores reaccionen rápidamente ante planes de prevención y control de la enfermedad. Sin embargo, en varios países existe una producción considerable de carne de pollo para abastecimiento del mercado interno; esta proviene de granjas rurales de pequeño y mediano tamaño y que representan un mayor riesgo de contagio y propagación de la gripe aviar.

Es importante considerar, por último, que las pérdidas económicas no se restringen al comercio de productos avícolas, sino que también se extienden a la producción de maíz y soja, que son la base de la ración alimenticia en el sector avícola. En este contexto, los principales afectados de la región serían Argentina y Brasil, países que exportan mayor cantidad de residuos de granos de cereales (maíz) y de aceite vegetal (soja) utilizados en la alimentación de las aves en todo el mundo. Sin embargo, una parte considerable de estos piensos se destinan al mercado interno. En Brasil, solamente el sector avícola nacional absorbe el 49,5% de la producción de maíz y el 27% de la producción de soja en polvo.⁷

4. Respuesta de los organismos internacionales y movilización en la región

Teniendo en cuenta la urgencia de la situación, los organismos internacionales se han movilizado para unir fuerzas a fin de prestar asesoría y ayuda técnica a los países. Con ese propósito, han realizado una serie de actividades individuales y colectivas encabezadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)⁸ y la Oficina Internacional de Epizootias (OIE).⁹ Entre otras cosas, han organizado seminarios, talleres y actividades de asistencia técnica, incluida la prestación de apoyo a las autoridades nacionales en la investigación de los brotes, el refuerzo de las actividades de vigilancia en las regiones afectadas y la coordinación de programas regionales en consonancia con las directrices internacionales.

El marco de la movilización mundial en torno al tema se dio en la Conferencia sobre la Influenza Aviar y la Prevención de la Pandemia Humana convocada por la FAO, la OIE, la OMS y el Banco Mundial (Ginebra, noviembre de 2005), se difundió el Programa Global de Control y Erradicación de la Gripe Aviar;

⁷ Datos del Ministerio de Agricultura, Pecuaria y Abastecimiento (MAPA) de Brasil.

⁸ La información de la FAO se encuentra en el portal web de la organización: http://www.fao.org/ag/againfo/subjects/es/health/diseases-cards/special_avian.html.

⁹ La información de la Oficina Internacional de Epizootias se encuentran en: http://www.oie.int/eng/avian_influenza/guidelines.htm#AIEurope.

se examinaron las principales necesidades financieras de los países a corto, mediano y largo plazo, y se acordó que la FAO asumiría la coordinación del programa global con las iniciativas regionales, labor cuyo costo se estimó en 476 millones de dólares (véase el cuadro VI.6). Es importante observar que los costos del financiamiento de esas iniciativas regionales no se incluyen en esta estimación.¹⁰

Cuadro VI.6
**ESTIMACIÓN DEL COSTO PARA LA FAO DE LA COORDINACIÓN DEL CONTROL Y LA
ERRADICACIÓN MUNDIALES**
(En miles de dólares)

Actividad de la FAO	Primeros 6 meses	Primer año completo	Segundo año	Tercer año	Total
Coordinación	9 838	18 500	15 892	15 337	49 711
Países infectados	22 220	56 129	24 637	23 652	104 418
Países en riesgo	16 197	21 007	29 123	27 492	77 622
Nuevos países infectados	16 100	44 000	62 700	137 500	244 200
Total	64 355	139 636	132 352	203 981	475 969
Estimación de costos de prevención					
Continente americano	3 239	4 201	5 825	5 498	15 524

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), *Avian Influenza Control and Eradication. FAO's Proposal for a Global Programme*, enero de 2006.

A pesar de la importancia socioeconómica del sector avícola para la región, la reacción de los países ha sido muy variada (véase el cuadro VI.8). Además de las reuniones regionales de los gobiernos y las entidades que se ocupan de la salud animal, el conocimiento de la existencia del virus H5N1 ha acelerado el proceso de elaboración de un plan de preparación contra la pandemia de influenza en la región por parte de los organismos regionales competentes, bajo la guía de la OMS, la OIE y la FAO. La movilización interna en los países ha sido encabezada por los ministerios de salud, agricultura y ganadería, en coordinación con entidades públicas y privadas. Además, la Organización Panamericana de la Salud (OPS) está trabajando con los países de América Latina y el Caribe en el desarrollo de planes nacionales para hacer frente a una posible pandemia y ha estipulado que en julio de 2006 todos sus miembros deben haber formulado planes sobre la materia.¹¹

C. FIEBRE AFTOSA

La fiebre aftosa no afecta a los seres humanos, pero es la enfermedad de los mamíferos más contagiosa que existe actualmente y puede ser muy peligrosa por su facilidad de propagación y el enorme daño que provoca a los animales afectados y su posibilidad de transmisión por medio del comercio de carne. Por ello, es el tema que más preocupa en relación con el comercio internacional de carne bovina. Gracias a un

¹⁰ Algunos de los programas de aplicación regional son el sistema mundial de alerta anticipada y respuesta (GLEWS) para las enfermedades transfronterizas de los animales (costo estimado en 3 millones de dólares) y los desarrollados por la sede del Centro de Emergencia para la Lucha contra las Enfermedades Transfronterizas de los Animales (ECTAD) en Bangkok (el costo para desarrollar sus actividades en Asia se estima en 5,6 millones de dólares) (FAO, 2006e).

¹¹ Mayores detalles: "Influenza pandémica", <http://www.col.ops-oms.org/repositorio/vertema.asp?id=20&idrepositorio=1>.

intenso esfuerzo de cooperación entre los sectores de salud y agricultura, se han conseguido significativos avances en el control y la erradicación de la enfermedad en varios países, casi todos de gran desarrollo económico, mientras en América del Sur no se han logrado adelantos similares. Según indica la Secretaría de la OMC, la fiebre aftosa encabeza, junto con la EEB (“mal de las vacas locas”), la lista de temas vinculados a la sanidad animal que despiertan mayor preocupación.¹²

1. Repercusiones en el comercio internacional de carne de vacuno

Las repercusiones comerciales de la fiebre aftosa consisten en la disminución de la productividad de la ganadería (carne, leche y sus derivados), las restricciones sanitarias a las exportaciones y el aumento del costo de producción, consecuencia del alza de los gastos que supone el cumplimiento de las normas sanitarias internacionales y las disposiciones de los programas públicos de control y erradicación. Además de las muertes que provoca y el necesario sacrificio de ganado,¹³ produce abortos, pérdida de capacidad reproductiva del ganado, problemas de gestación y aumento de enfermedades secundarias como la mastitis; asimismo, se traduce en una mayor vulnerabilidad del ganado a otras infecciones. A lo anterior, se unen los efectos económicos indirectos relacionados con el turismo. Efectivamente, el brote de fiebre aftosa registrado en el Reino Unido en 2001 provocó una gran restricción del turismo y las actividades recreativas, debido a las restricciones al acceso a las zonas rurales, evaluados en 4.900 millones de dólares, suma que representa más de la mitad del costo total de la enfermedad (DEFRA, 2005).

Estos brotes de fiebre aftosa tuvieron efectos inmediatos sobre el comercio mundial de carne y bovinos, que sufrió una disminución del 4%. Las pérdidas comerciales de Uruguay y Argentina, países que también fueron afectados en este período, se estiman en 178 y 440 millones de dólares, respectivamente. Los brotes de EEB en la Unión Europea, así como los de fiebre aftosa en Argentina, República de Corea, Reino Unido y Uruguay, provocaron una desaceleración del comercio mundial de carne en 2000 y 2001, acompañada de una reorientación de las tendencias del consumo de los diferentes tipos de carne, que se tradujo en un alza del precio de todas con excepción de la de vacuno. Además, hubo desvíos del flujo de comercio internacional, situación semejante a la que registró el comercio avícola mundial con la propagación de la gripe aviar. El brote de aftosa que se produjo en Corea en 2000 comprometió su comercio con Japón, cifrado en 300 millones de dólares, lo que permitió a otros grandes exportadores acrecentar su cuota en el mercado japonés (FAO, 2004).

En síntesis, los efectos comerciales a corto plazo de los brotes de fiebre aftosa ocurridos en 2000-2001 en los principales países exportadores fueron los siguientes: reducción de la disponibilidad de carne libre de fiebre aftosa en los mercados internacionales; un descenso de casi el 3% del comercio mundial de carne de bovino y el consiguiente aumento del 3,5% de los precios mundiales; y el alza de los precios de otras carnes, como las de cerdo, ave y cordero o carnero, que pasaron a ser utilizadas como sustitutos (FAO, 2004).

¹² La encefalopatía espongiforme bovina (EEB) es el nombre científico de la enfermedad conocida coloquialmente como “enfermedad de las vacas locas”, diagnosticada por primera vez en el Reino Unido en los años ochenta.

¹³ Por los brotes de fiebre aftosa, en la provincia china de Taiwán (1997) se sacrificaron 4.030.000 animales y en el Reino Unido (2001), 6.240.000 (FAO, 2004b).

2. Situación de la fiebre aftosa en América del Sur

Dos modificaciones de la normativa internacional influyeron en forma importante en la expansión de las exportaciones regionales de carne de bovino en los últimos años: la introducción del concepto de “zona libre de fiebre aftosa con vacunación” y el de “regionalización”. En las décadas anteriores, el mercado internacional utilizaba las categorías “circuitos no aftósicos” y “circuitos aftósicos”, lo que implicaba una desventaja para América del Sur, puesto que en esta clasificación no se tomaba en cuenta si el país estaba libre de la enfermedad por medio de vacunación (situación de Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay), sino que se consideraba si la región había erradicado o no la fiebre aftosa. Esto tenía dos consecuencias de carácter comercial: las carnes provenientes de los “circuitos no aftósicos” gozaban de mayor demanda y mejores precios, junto a la posibilidad de acceso a mercados de los países del “circuito aftósico”. Por otra parte, estos países quedaban restringidos a la venta dentro de su mismo circuito o a la venta de carne procesada (cocida o salada), productos de menor valor de mercado (OPS, 2005). En este contexto, la carne de vacuno de Brasil y Argentina, aunque de gran calidad, no alcanzaba el alto valor de mercado de la carne de los Estados Unidos, la Unión Europea y Australia, regiones que formaban parte del “circuito no aftósico”.

En la última década, la OIE incorporó la categoría sanitaria “libre de fiebre aftosa con vacunación” en el código zoosanitario internacional; se trataba de la primera enfermedad con respecto a la cual la OIE establecía una lista oficial de países y zonas libres sin vacunación y con vacunación. Esta categoría permite la comercialización de carne bovina en buenas condiciones a los países de América del Sur, región que cuenta con el mayor rebaño comercial de bovinos del mundo y una gran extensión territorial dedicada a la actividad pecuaria, características que dificultan la erradicación completa de la enfermedad en todo el territorio.

La gran mayoría de los países desarrollados están incluidos en la categoría de países libres de fiebre aftosa sin vacunación, categoría que en que también consiguieron que se les incluyera todos los países de Centroamérica y el Caribe y Chile. Algunos de América del Sur, entre otros Paraguay y Uruguay, fueron clasificados como libres de aftosa gracias a un eficiente sistema de vacunación de los rebaños. Cabe mencionar la situación de algunos estados de Brasil y toda la Argentina, donde algunos de los estados antes clasificados como “zona libre de fiebre aftosa con vacunación” sufrieron la suspensión de esa condición sanitaria (véase el cuadro VI.6).¹⁴ En términos comerciales, esta medida priva a los países de la posibilidad de cumplir con uno de los principales requisitos de ingreso exigidos por los mayores importadores mundiales de carne de vacuno.

a) El desafío de vencer la resistencia a la “regionalización”

Otro importante factor que amplió las posibilidades de exportación de los países afectados por la fiebre aftosa fue la introducción del principio de regionalización, consagrado en el artículo 6 del Acuerdo Relativo a la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC (Acuerdo MSF),¹⁵ así como su

¹⁴ El brote ocurrido en Mato Grosso do Sul provocó la suspensión de la condición de “zona libre de fiebre aftosa con vacunación” de este estado, Tocantins, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Espirito Santo, Bahia y Sergipe (a partir del 30 de septiembre de 2005). El brote de Paraná dio origen a la suspensión de la condición de ese estado, São Paulo, Goias, Mato Grosso y el Distrito Federal de Brasil (a partir del 21 de octubre de 2005). En Argentina, tras la comunicación de un brote de fiebre aftosa en la provincia de Corrientes en febrero de 2006, se suspendió su condición de “zona libre de fiebre aftosa con vacunación” (a partir del 8 de febrero de 2006).

¹⁵ En el artículo 6 del Acuerdo Relativo a la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC (Acuerdo MSF) se exige a los gobiernos que reconozcan regiones situadas en otros países como fuentes seguras

reglamentación por parte de las organizaciones internacionales (la OIE y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria (CIPF)).¹⁶ Este principio es clave para los países que poseen una gran extensión territorial y notifican enfermedades que se restringen a una determinada zona geográfica.¹⁷ En este contexto, Argentina y Brasil se benefician de la regionalización, ya que la normativa pertinente les permite exportar carne de bovino proveniente de las regiones libres de fiebre aftosa y evitar el embargo de carne de todo el país debido a brotes aislados. La introducción de estos dos cambios en la normativa internacional fue uno de los elementos clave que contribuyeron al considerable aumento de las exportaciones de carne de vacuno de la región en la última década (1994-2004). En el período 2000-2004, Brasil es el país que ha registrado el mayor crecimiento de sus exportaciones (33%), seguido de Paraguay (22%) y Uruguay (14%) (véase el cuadro VI.7).

Cuadro VI.7
PRINCIPALES EXPORTADORES DE CARNE BOVINA DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(En millones de dólares)

	2000	2001	2002	2003	2004	Aumento (2000/2004)
Brasil	783	1 009	1 090	1 508	2 429	33%
Argentina	662	249	475	595	1 020	11%
Uruguay	376	229	272	383	629	14%
Paraguay	70	76	20	60	158	22%

Fuente: Bases de datos estadísticos de la FAO (FAOSTAT), 2006.

Por encontrarse libres de esta enfermedad, Paraguay y Uruguay registraron un aumento sin precedentes de sus exportaciones de vacuno, mayor incluso que el correspondiente a las exportaciones de Argentina, país que posee un rebaño y un volumen de carne de vacuno muy superiores. Pese a que Paraguay y Uruguay están trabajando al máximo de su capacidad, el volumen exportado (349.000 toneladas métricas en 2004) no es suficiente para cubrir todo el mercado abastecido por las exportaciones de Brasil y Argentina, que tienen un volumen de exportación casi cinco veces superior.¹⁸

Pese a los efectos positivos en el comercio regional de carne de vacuno, los beneficios del principio de regionalización podrían ser mucho mayores si todos los países miembros de la Organización Mundial del Comercio lo respetaran. Argentina fue el país de la región que presentó el mayor número de notificaciones a esta organización en lo que se refiere al principio de la regionalización, seguido de Brasil, en el período 1995-2004 (OMC, 2005b).

de importación de alimentos y productos de origen animal y vegetal, en lugar de extender las medidas que adopten a todo el territorio de un país.

¹⁶ La Convención internacional de protección fitosanitaria (CIPF) contiene tres normas sobre regionalización: la NIMF N° 4 sobre los requisitos para el establecimiento de áreas libres de plagas; la NIMF N° 10 sobre los requisitos para el establecimiento de lugares de producción y sitios de producción libres de plagas; y la NIMF N° 22 sobre los requisitos para el establecimiento de áreas de baja prevalencia de plagas. En el Código Sanitario para los Animales Terrestres de la OIE se describen los requisitos para recibir la calificación de “libre de enfermedades”.

¹⁷ El propósito del principio de regionalización es permitir que parte de un país pueda declararse libre de fiebre aftosa, aunque hayan ocurrido brotes de la enfermedad en otras partes del territorio; con esto se evita que todo un país sufra un embargo de las exportaciones de carne.

¹⁸ Según datos del FAOSTAT, Argentina y Brasil consignaron en conjunto 664.000 toneladas en 2004.

D. TENDENCIAS Y DESAFÍOS FUTUROS EN EL MERCADO MUNDIAL DE CÁRNICOS

América del Sur es una de las pocas regiones que sobresale simultáneamente en el comercio mundial de carne de pollo y el de vacuno, ambos esenciales para su sector agropecuario. La región posee el mayor rebaño comercial de bovinos del mundo y es el segundo mayor exportador mundial de carne de vacuno y el principal exportador de carne de pollo. La producción y el comercio de carnes, además de constituir importantes fuentes de trabajo e ingreso para las comunidades rurales, hacen una gran contribución al bienestar humano por el hecho de aportar proteínas de alta calidad, imprescindibles para un adecuado estado de salud.

Para mantener el ritmo de las exportaciones de los productos pecuarios ante la imposición de nuevas barreras sanitarias, los gobiernos y los productores deben tomar medidas preventivas permanentes, en vista de la lentitud con que se recuperan el acceso a los mercados de destino y la confianza del consumidor cuando el problema es de orden sanitario.

a) Las tres grandes fallas

Estos “choques sanitarios” plantean problemas que no son novedosos y que dejan en evidencia tres grandes dificultades para los países de la región: i) la falta de una efectiva fiscalización pública; ii) la debilidad de la alianza público-privada y iii) la falta de normas jurídicas mediante las cuales se procure, al menos, homogeneizar la protección sanitaria, aunque esta no sea idéntica en todos los casos en términos de contenido.

Los recientes focos de fiebre aftosa ponen en duda la capacidad de los países de la región para reaccionar de manera rápida y efectiva a fin de controlar enfermedades transfronterizas, lo que acentúa el temor sobre la posible propagación de la gripe aviar al continente americano. Es más: deja en evidencia la debilidad institucional de muchos países, es decir, la inexistencia de agencias de fiscalización debidamente preparadas para adoptar medidas de vigilancia, prevención y control sanitario. La propagación de las enfermedades consideradas también confirma en la práctica que la coordinación público-privada es esencial para que un programa sanitario tenga efectos satisfactorios. Por una parte, la función del sector público se basa en la formulación y generación de instrumentos para alcanzar objetivos claros en relación con el control y la erradicación de una enfermedad, puesto que solo las autoridades tienen la capacidad de definir su perfil epidemiológico e interactuar de la mejor forma posible con las unidades productivas. Por otra, la función del sector privado consiste en aplicar constantemente las medidas sanitarias indicadas en los programas del gobierno y no solamente cuando se agrava una enfermedad.

Otra dificultad es la relacionada con el hecho de que, en América Latina y el Caribe, tanto la ganadería bovina como la actividad avícola se caracterizan por métodos de producción heterogéneos. Existen desde grandes industrias que utilizan métodos avanzados de producción con alta tecnología hasta medianos y pequeños productores que emplean técnicas tradicionales de crianza. Esta heterogeneidad de los productores de cárnicos limita la eficacia de los programas públicos de fiscalización sanitaria en la región y su coordinación con los programas de países vecinos. Este factor, asociado a la diversidad de condiciones ecológicas de los países latinoamericanos, dificulta llevar a la práctica el discurso sobre armonización de las normas sanitarias en la región.

Pese a los problemas mencionados, para evitar la propagación de la gripe aviar en el continente americano es urgente formular una estrategia conjunta regional y coordinarla con las estrategias internacionales. En el caso de la fiebre aftosa y tomando en consideración que en los últimos años se han comenzado a aplicar varios planes regionales, el mayor escollo reside en la heterogeneidad institucional de la región, que impide a los órganos nacionales responsables realizar una fiscalización más eficaz. La eficacia de los planes de erradicación de la fiebre aftosa depende de la estrecha colaboración entre las autoridades públicas y el productor rural. Esta situación podría mejorarse aumentando la inversión en sistemas de fiscalización municipales o provinciales.

Mientras las iniciativas para hacer frente a una enfermedad transfronteriza se centran a corto plazo en medidas de prevención y control en las unidades productivas, a largo plazo suponen la creación de una eficaz estructura institucional que realice una fiscalización permanente y no solo cuando suene la alarma internacional ante un brote que ya está en proceso de propagación. Surge entonces la necesidad de fortalecer los servicios de vigilancia, prevención y control de los países, así como de establecer en el continente un sistema conjunto estratégico y homogéneo, basado en normas sanitarias que ofrezcan una protección uniforme para lograr un “blindaje sanitario” que resguarde la estabilidad del comercio agropecuario regional.

Los países de la región ya muestran avances en la ejecución de los respectivos planes nacionales de prevención contra la gripe aviar. Sin embargo, la única manera eficaz de enfrentar esta enfermedad, cuya rápida propagación no respeta límites geográficos, consiste en una respuesta coordinada de los países, a fin de evitar que las barreras comerciales comprometan el acceso a los mercados de destino de sus exportaciones. En este sentido, es importante destacar la necesidad de concentrar esfuerzos en desarrollar actividades coordinadas, como la creación del Grupo Ad-hoc de Influenza Aviar por parte de los países del Cono Sur y la elaboración de la Estrategia Regional de Prevención de la Influenza Aviar, destinada a homogenizar las medidas sanitarias en la región.¹⁹

Además, el control de la fiebre aftosa es vital para el posicionamiento internacional del sector agropecuario y, por lo tanto, es una tarea que deberían encarar los gobiernos. Por ejemplo, mediante el Programa Nacional de Erradicación de la Fiebre Aftosa de Brasil se logró una drástica disminución de la enfermedad²⁰ e incluso su eliminación en varios estados. En Bolivia, la ejecución de un programa similar permitió establecer la primera zona libre con vacunación (Chiquitanía).²¹ Sin embargo, aunque varios programas hayan dado resultados positivos, los últimos brotes surgidos en Argentina y Brasil demuestran que los países de la región aún tienen un largo camino por recorrer para erradicar la enfermedad de América Latina. En este contexto, las propuestas de acciones conjuntas desarrolladas por instituciones tales como el Consejo Agropecuario del Sur y la Red de Coordinación de Políticas Agropecuarias²²

¹⁹ Este grupo de trabajo obedece a una iniciativa del Comité Veterinario Permanente del Cono Sur.

²⁰ En 1994 se constataron 2.000 brotes de fiebre aftosa en Brasil; en 2004 el número se redujo a 2 (Lima y otros, 2005).

²¹ PANAF-TOSA y el Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG) de Bolivia disponen de más información sobre la materia.

²² El Consejo, creado en 2003 por los países del Mercosur ampliado, está compuesto por los ministros de agricultura y ganadería de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay. Tiene como principales tareas armonizar las políticas agrícolas de la región, intercambiar información sobre la situación agropecuaria de los países miembros, articular la defensa sanitaria, adoptar posiciones conjuntas para las negociaciones comerciales internacionales y promover la integración regional. La Red de Coordinación de Políticas Agropecuarias es un mecanismo de coordinación regional entre los países miembros para la ejecución de políticas sobre la materia. Se pueden encontrar más detalles sobre el tema en: <http://www.iica.org.uy/casonline/inicial.asp> y <http://www.redpa.org>.

adquieren una importancia fundamental para los países que forman parte de una de las mayores zonas productoras de carne bovina del mundo.

b) Inversión en trazabilidad, regionalización y acuerdos de reconocimiento mutuo

Las enfermedades mencionadas despiertan el temor del consumidor por las repercusiones que tienen en la salud humana, lo que ha impuesto la necesidad de implementar métodos de verificación del origen de los alimentos que se consumen. La trazabilidad o rastreabilidad es un método que permite informar al consumidor sobre los antecedentes del alimento y ofrecerle garantías de seguridad alimentaria, mejorar la gestión de la calidad y la evaluación del riesgo, aumentar la confianza de los consumidores y tomar medidas correctivas oportunas ante problemas que representen riesgos.²³ Para acceder a mercados como los de la Comunidad Europea, Estados Unidos y Japón, los exportadores de carne deben entregar información precisa sobre la historia del alimento importado, desde su origen hasta la llegada a la mesa del consumidor. Por este motivo es importante la aplicación permanente de sistemas de trazabilidad.

Con relación al principio de regionalización, tomando en cuenta que para su aprobación o rechazo se requiere respaldo técnico y jurídico, debiera minimizarse el componente político que a veces está presente por medio de consultas formuladas ante la Organización Mundial del Comercio. Los países debieran participar en las reuniones más importantes de la OMC y la OIE en las que se discute el tema, a fin de que la comunidad internacional se involucre en los problemas que enfrentan los países para lograr el reconocimiento de la regionalización.

Los acuerdos de reconocimiento mutuo son el resultado de un proceso de evaluación que lleva a dos o más países a convenir en que los sistemas de control que emplean permiten que los bienes comercializados en un país se comercien libremente en cualquier otro que haya suscrito este acuerdo. La finalidad de estos acuerdos es que los productos circulen con más libertad entre los países, sin que su circulación se vea restringida por diferencias en las normativas nacionales de los socios comerciales bajo la condición de que se logre el nivel adecuado de protección sanitaria para cada país participante, lo que no exige igualdad de normas. En la práctica, un acuerdo de reconocimiento mutuo favorecería el comercio reduciendo o eliminando la necesidad de una inspección de los bienes a su entrada en el país importador, ya que se confiaría en la eficacia de los sistemas de control del país exportador.

Los acuerdos de reconocimiento mutuo se basan en la noción de que diferentes normas pueden dar como resultado un mismo grado adecuado de garantía de la inocuidad de los alimentos, aun cuando sean distintas en sus contenidos. Esto es esencial, debido a la coexistencia de países con situaciones sanitarias tan heterogéneas como las que presenta la región. Por lo tanto, el tema debería incluirse en los programas de política comercial de los países latinoamericanos, dado que la negociación de este tipo de acuerdos representaría un avance importante que contribuiría a mejorar el flujo de comercio regional, tomando en cuenta los problemas sanitarios comunes, como la fiebre aftosa. En definitiva, los países deberían catalizar las iniciativas conjuntas que se vienen desarrollando en los últimos años para equilibrar las políticas sanitarias del sector agropecuario, lo que constituiría un primer paso en el proceso de concertación de acuerdos de reconocimiento mutuo.

²³ El sistema de trazabilidad se aplica a los alimentos, los piensos y los animales de los que se obtienen productos alimentarios. El monitoreo abarca a todos los operadores de la cadena productiva, la industria, el transporte, la distribución y el comercio minorista.

Cuadro VI.8
ACTIVIDADES REGIONALES DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA GRIPE AVIAR

Institución	Actividad	Foros e instrumentos
<ul style="list-style-type: none"> • Organización Panamericana de la Salud (OPS) • Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (FAO/RLC) • Oficina Regional de la OIE • Comité Veterinario Permanente (CVP) • Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA) • Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria (OIRSA) • Comité Interamericano de Sanidad Avícola (CISA) • Comisión de Salud Aviar Regional de la OIE 	<ul style="list-style-type: none"> • Asistencia técnica en capacitación y fortalecimiento institucional de los servicios veterinarios y laboratorios nacionales • Organización de seminarios y talleres informativos • Orientación sobre investigaciones científicas y evaluaciones de riesgo • Desarrollo de capacidades • Orientación para la aplicación de planes nacionales de prevención • Reuniones para mejorar la coordinación regional • Financiamiento de actividades nacionales y regionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Global para el Control Progresivo de las Enfermedades Transfronterizas de los Animales del Continente Americano^a • Estrategia regional de prevención de la influenza aviar • Conferencia Hemisférica de Vigilancia y Prevención de la Influenza Aviar (Brasilia, 2005) • Proyectos de cooperación técnica para la detección de la influenza aviar en Centroamérica, el Caribe, la Región Andina y el Cono Sur (FAO) • Guía para la prevención y el control de la gripe aviar en la avicultura de pequeña escala en América Latina y el Caribe • Creación del Grupo Ad-hoc de Influenza Aviar por el Comité Veterinario Permanente del Cono Sur
Por país		
Brasil	Costa Rica	Bolivia
<ul style="list-style-type: none"> • Plan de prevención de la influenza aviar • Programa nacional de sanidad avícola • Grupo de trabajo interinstitucional sobre influenza aviaria • Grupo ejecutivo interministerial sobre posible pandemia de influenza aviar • Planes de contingencia y manuales operativos 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de la comisión nacional de preparación para la pandemia de influenza • Plan de preparación y respuesta en situación de pandemia de influenza • Sistema nacional de vigilancia del virus de la influenza • Guía operativa para el abordaje integral de los pacientes 	<ul style="list-style-type: none"> • Plan nacional contra la influenza aviar • Programa nacional de sanidad avícola • Programa nacional de control y erradicación de la enfermedad de Newcastle y vigilancia contra la influenza aviar
Chile	Perú	Argentina
<ul style="list-style-type: none"> • Plan de preparación para una pandemia de influenza • Programa nacional de vigilancia epidemiológica sobre enfermedades aviarias • Plan de emergencia pecuaria y plan de contingencia sobre influenza aviar • Sistema de prevención de la influenza aviar • Comisión Nacional de Respuesta a Brotes y Emergencias Sanitarias 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa nacional de sanidad avícola • Reglamento sanitario sobre acopio y beneficio de aves para consumo • Plan nacional de preparación y respuesta frente a una posible pandemia de influenza aviar • Registro y funcionamiento de granjas y plantas de incubación 	<ul style="list-style-type: none"> • Resolución SENASA N° 1078/99 sobre influenza aviar • Programa de vigilancia epidemiológica • Plan nacional de sanidad avícola • Comisión nacional de sanidad avícola

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

^a El GF-TADs (Programa Global para el Control Progresivo de las Enfermedades Transfronterizas de los Animales) es resultado de una iniciativa conjunta de la FAO y la OIE que integra los puntos fuertes de ambas organizaciones para alcanzar el objetivo de facilitar las alianzas entre países en el combate de las enfermedades animales transfronterizas y de asesorar en el establecimiento y desarrollo de programas para el control de estas enfermedades, entre las cuales se encuentran la fiebre aftosa y la influenza aviaria. Asia fue la primera región en implementar este programa y en 2005 el GF-TADs fue implantado en el continente americano con el apoyo de varias organizaciones regionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (2006), *Informe anual 2006*, Washington, D.C.
- Brahmbhatt, Milan (2005), *Avian Influenza: Economic and Social Impacts*, Washington, D.C., Banco Mundial, 23 de septiembre.
- DEFRA (Department for Environment Food and Rural Affairs) (2005), *Cost Benefit Analysis of Foot and Mouth Disease Controls*, Londres, Risk Solutions, mayo.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2006a), *Guía para la prevención y el control de la Gripe Aviar en la avicultura de pequeña escala en América Latina y el Caribe*, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, marzo.
- ____ (2006b), Programa Global para el Control Progresivo de las Enfermedades Transfronterizas de los Animales (GF-TADs). Resumen de Actividades sobre Influenza Aviar, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe (FAO/RLC) [en línea] <http://www.rlc.fao.org/prior/segalim/animal/noticias.htm>.
- ____ (2006c), “La gripe aviar amenaza el futuro del comercio avícola mundial. Descienden consumo, precios e importaciones”, FAO Sala de Prensa, 28 de febrero [en línea] <http://www.fao.org/newsroom/es/news/2006/1000240/index.html>.
- ____ (2006d), Sanidad animal. Informe especial: gripe aviar – otros aspectos [en línea] http://www.fao.org/AG/AGAInfo/subjects/es/health/diseases-cards/avian_issues.html.
- ____ (2006e), *Avian Influenza Control and Eradication. FAO's Proposal for a Global Programme*, enero.
- ____ (2006f), “Poultry trade prospects for 2006 jeopardized by escalating AI outbreaks” [en línea] http://www.fao.org/AG/againfo/subjects/en/economics/facts/poultry_trade_jeopardised_ai.pdf.
- ____ (2005a), “Update on the Avian Influenza situation (as of 5/11/2005)”, *FAOAIDEnews: Avian Influenza Disease Emergence*, N° 35 [en línea] <http://www.rlc.fao.org/prior/segalim/animal/aviar/pdf/AVIbull035.pdf>.
- ____ (2005b), *Economic and Social Impacts of Avian Influenza*, Anni McLeod y otros, Centro de Emergencia para la Lucha contra las Enfermedades Transfronterizas de los Animales (ECTAD).
- ____ (2005c), “Gripe aviar: posibles repercusiones de nuevos brotes en el mercado” [en línea] http://www.fao.org/ES/ESC/es/20953/21014/highlight_108706es.html.
- ____ (2004), *Tendencias y desafíos de la agricultura, los montes y la pesca en América Latina y el Caribe, 2004*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- ____ (2002), “Enfermedades de los animales: repercusiones para el comercio internacional de carne”, Comité de Problemas de Productos Básicos, 19ª Reunión, Roma, 27 al 29 de agosto.
- FAO/CEPAL (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005), *Grandes órdenes de magnitud del impacto socio-económico que podría tener la influenza aviar en América Latina y el Caribe*, 22 de noviembre.
- FAO/OIE (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación/Organización Mundial de Sanidad Animal) (2004), *Programa Global para el Control Progresivo de las Enfermedades Transfronterizas de los Animales (GF-TADs)*, Roma, 24 de mayo.
- FAO/OIE/OMS (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación/Organización Mundial de Sanidad Animal/Organización Mundial de la Salud) (2005), Estrategia Global para el Control Progresivo de la Influenza Aviar Altamente Patógena (IAAP). Resumen ejecutivo [en línea] <http://www.rlc.fao.org/prior/segalim/animal/aviar/pdf/resu.pdf>.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2006), *World Economic Outlook. Globalization and Inflation*, Washington, D.C., abril.

- Gobierno de Honduras (2005), *Estimación de la carga de enfermedad y el impacto económico potenciales de la próxima pandemia de influenza sobre Honduras*, diciembre.
- Gobierno de República Dominicana (2005), *Estimación de la carga de enfermedad y el impacto económico potenciales de la próxima pandemia de influenza en República Dominicana*, diciembre.
- Lima, Rodrigo A. y otros (2005), *Febre Aftosa: Impacto sobre as exportações brasileiras de carne e o contexto mundial das barreiras sanitária*, São Paulo, Instituto de Estudios de Comercio y Negociaciones Internacionales (ICONE), octubre.
- McKibbin, Warwick y Alexandra Sidorenko (2006), *Global Macroeconomic Consequences of Pandemic Influenza*, Washington, D.C., Lowy Institute for International Policy, febrero.
- Meltzer, Martin I., Nancy Cox y Keiji Fukuda (1999), *The Economic Impact of Pandemic Influenza in the United States: Priorities for Intervention*, Atlanta, Centros para el Control de Enfermedades, septiembre-octubre.
- Ministerio de Salud de Costa Rica (2005), “Impacto estimado de una pandemia de influenza en Costa Rica, 2005-2006”, San José, diciembre.
- Ministerio de Salud de Perú (2005), “Plan nacional de preparación y respuesta frente a una potencial pandemia de influenza” [en línea] http://www.senasa.gob.pe/Plan_Influenza_Peru.pdf, octubre.
- Ministerio de Salud Pública de Guatemala (2005), “Impacto potencial de la pandemia de influenza en Guatemala”, Ciudad de Guatemala, diciembre.
- Newcomb, James (2005), *Economic Risks Associated with an Influenza Pandemic*, Bio Economic Research Associates (bio-era), Cambridge, MA, noviembre.
- OCDE/FAO (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2006), *OECD-FAO Agricultural Outlook: 2005-2014*, París.
- OIE (Organización Mundial de Sanidad Animal) (2004), *Report of the Meeting of the OIE ad hoc Group on Avian Influenza*, Padova, Italia, 8 al 10 de noviembre.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2005a), *Examen del funcionamiento y aplicación del Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (G/SPS/36)*, 11 de julio.
- ____ (2005b), *Preocupaciones comerciales específicas (G/SPS/GEN/204/Rev.5)*, 25 de febrero.
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2005a), *Plan mundial de la OMS de preparación para una pandemia de influenza. Función y recomendaciones de la OMS para las medidas nacionales antes y durante las pandemias (WHO/CDS/CSR/GIP/2005.5)*, marzo.
- ____ (2005b), *Avian Influenza: Assessing the Pandemic Threat*, Ginebra.
- ____ (2005c), *WHO intercountry-consultation. Influenza A/H5N1 in humans in Asia (WHO/CDS/CSR/GIP/2005.7)*, Manila, Filipinas, 6 y 7 de mayo.
- ____ (1999), *Plan de preparación para la pandemia de influenza. El rol de la Organización Mundial de la Salud y Guías para la planificación nacional y regional*, Ginebra, abril.
- OMT (Organización Mundial del Turismo) (2005), *Datos esenciales del turismo. Edición 2005*, Ginebra.
- OPS (Organización Panamericana de la Salud) (2005), “Las perspectivas de erradicación de la fiebre aftosa en la América del Sur y su reflejo en el precio de la arroba de buey”, Centro Panamericano de Fiebre Aftosa, 6 de agosto.
- ____ (2003), *Pandemia de influenza: preparativos en el continente americano (CD44/13)* [en línea] <http://www.paho.org/spanish/gov/cd/cd44-13-s.pdf>.
- ____ (2002), “Lineamientos para la preparación de un plan subregional de países del Cono Sur para una pandemia de influenza” [en línea] <http://www.paho.org/Spanish/AD/DPC/CD/Informe-Pandemia-Influenza.pdf>.
- OPS/OMS (Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud) (2005), *Estimating the Potential Economic Impact of the Next Influenza Pandemic upon Belize*, diciembre.

- PANAFTOSA (Centro Panamericano de Fiebre Aftosa) (2001), “VII Seminario internacional de control de vacuna antiaftosa”, Río de Janeiro, 10 al 14 de septiembre.
- ____ (1983), “Manual de procedimientos para preservar, ampliar y lograr Áreas Libres de Fiebre Aftosa en América del Sur”, *serie Manuales técnicos*, N° 7, Organización Panamericana de la Salud (OPS).
- Valencia, Juan Raúl Zegarra (s/f), “Sistema Sanitario Avícola: visión peruana, modelo y roles”, Programa Nacional de Sanidad Avícola [en línea] http://www.senasa.gob.pe/publico_general/novedades/sistema_sanitario_avicola.pdf.