

2008-2009

Documento informativo



Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe

Crisis y espacios de cooperación regional



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Alicia Bárcena
Secretaría Ejecutiva

Laura López
Secretaría de la Comisión

Oswaldo Rosales
Director de la División de Comercio Internacional
e Integración y coordinador del documento

Susana Malchik
Oficial a cargo
División de Documentos y Publicaciones

El *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe* es una publicación anual de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL. En esta oportunidad se contó con la colaboración de la División de Estadística y Proyecciones Económicas, la División de Desarrollo Económico, la División de Recursos Naturales e Infraestructura, la sede subregional de la CEPAL para el Caribe y la Oficina de la Comisión en Washington, D.C. El principal responsable del documento es Oswaldo Rosales, Director de la División de Comercio Internacional e Integración y la coordinación técnica estuvo a cargo de Mikio Kuwayama, Jefe de la Unidad de Comercio Internacional.

En la preparación y redacción de los capítulos participaron, además de Oswaldo Rosales y Mikio Kuwayama, Hugo Altomonte, Mariano Alvarez, Raquel Artecona, Inés Bustillo, Claudia de Camino, Jaime Contador, José Elías Durán, Sebastián Faúndez, Myriam Echeverría, Rex García, Sebastián Herreros, German King, Ekaterina Krivonos, Marcelo LaFleur, Roberto Machado, José Carlos Mattos, Graciela Moguillansky, Nanno Mulder, César Ortega, Andrea Pellandra, Gabriel Pérez, Neil Pierre y Ricardo Sánchez.

Se han aprovechado como insumo para varios capítulos los informes “Trends in US Trade and Trade Policy towards Latin America and the Caribbean” del consultor Craig Van Grastek y “Global Economic Crisis: CARICOM Impacts and Responses”, del profesor Clive Y. Thomas, Director del Instituto de Estudios del Desarrollo de la Universidad de Guyana.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Presentación	1
Síntesis	3
Capítulo I	
La crisis y su impacto futuro en la economía internacional	15
A. Introducción	15
B. De la crisis financiera a la crisis global.....	16
1. La crisis global y sus perspectivas	16
2. La crisis financiera	16
3. El shock recesivo en la economía mundial.....	19
C. La política económica al rescate	21
1. Estados Unidos.....	22
2. Unión Europea.....	23
3. China	23
D. El impacto de la crisis en el comercio mundial.....	24
1. El retroceso en el comercio mundial de bienes	24
2. El comercio de servicios (modernos) está resistiendo mejor que el comercio de bienes	29
E. El nuevo papel de China y los otros países denominados BRIC en la economía mundial	31
1. China: el gran actor económico de la década	31
2. Los BRIC y los cambios en la gobernabilidad mundial	35
F. Contener las presiones proteccionistas y concluir la Ronda de Doha.....	37
1. Los subsidios como proteccionismo.....	38
2. Proteccionismo en la contratación pública.....	40
3. Otras medidas proteccionistas	41
4. Reacciones de la Organización Mundial del Comercio y resguardos contra el proteccionismo	43
5. La Ronda de Doha.....	43
G. Combatir el cambio climático y resistir el proteccionismo verde	44
1. La dimensión multilateral.....	44
2. La dimensión nacional.....	46
3. Normativa aplicable de la Organización Mundial del Comercio	48
H. Perspectivas e impacto de largo plazo de la crisis económica y financiera	49
1. El impacto de la crisis será de larga duración	49
2. El impacto sobre el comercio y la organización productiva mundial.....	51
Bibliografía	56
Capítulo II	
Los efectos de la crisis en el comercio regional	59
A. Introducción	59
B. Evolución del comercio regional de bienes.....	61
C. Evolución del comercio regional según destino y origen.....	68
D. Evolución del comercio regional según grupos de productos.....	75
E. Evolución del comercio de servicios.....	79

F.	Evolución de otros componentes de la balanza de pagos.....	82
G.	Las respuestas de la región en política comercial	84
1.	Breve balance preliminar por subregión.....	91
H.	Conclusiones	94
	Bibliografía	96
	Anexo.....	98

Capítulo III

	Espacios de cooperación e integración regional	103
A.	Introducción	103
B.	El nuevo contexto internacional exige mayor cooperación regional	103
C.	La integración puede y debe renovarse, pero mediante compromisos realistas.....	106
D.	En la actualidad, la cooperación regional es más importante que avanzar en la liberalización comercial	109
E.	Propuestas para estimular la cooperación regional	117
1.	Conservar y estimular la inversión en infraestructura	117
2.	Un programa para fomentar el comercio intrarregional	120
3.	Aumentar la cooperación regional en innovación y competitividad	124
4.	Reforzar el tratamiento de las asimetrías.....	127
5.	Fortalecer el ámbito social de la integración	130
6.	Aprovechar el vínculo con la región de Asia y el Pacífico para profundizar la integración regional	131
7.	Abordar conjuntamente los desafíos del medio ambiente y el cambio climático.....	134
F.	El financiamiento de las propuestas.....	136
G.	Conclusiones	137
	Bibliografía	139

Cuadros

Cuadro I.1	Proyecciones de crecimiento real anual del PIB.....	17
Cuadro I.2	Principales mercados: evolución de las importaciones totales, enero-mayo de 2009 frente a enero-mayo de 2008.....	29
Cuadro I.3	Países seleccionados: participación en el total mundial.....	32
Cuadro I.4	China: lugar ocupado en el ranking de socios comerciales seleccionados	35
Cuadro I.5	Exportaciones de servicios comerciales por principales categorías.....	54
Cuadro II.1	América Latina y el Caribe: evolución del comercio de bienes, 2007-2009	66
Cuadro II.2	América Latina y el Caribe: evolución de las exportaciones e importaciones de bienes, 2003-2008 y primer semestre de 2008 y 2009	67
Cuadro II.3	América Latina y el Caribe: evolución del valor del intercambio comercial de bienes, 2003-2006 y primer semestre de 2007 a primer semestre de 2009.....	70
Cuadro II.4	América Latina y el Caribe: evolución de las exportaciones según grupos de productos y contribución de estos a la variación, primer semestre de 2008 y 2009.....	76
Cuadro II.5	América Latina (15 países): evolución de las importaciones de bienes según grandes categorías económicas, 2007 a junio de 2009	77
Cuadro II.6	América Latina y el Caribe: participación en las exportaciones mundiales de servicios, 2000-2007	81
Cuadro II.7	América Latina y el Caribe: inversión extranjera directa, 1999-2008	83

Cuadro II.8	América Latina y el Caribe y países en desarrollo: corrientes de remesas, 2002-2010	84
Cuadro II.9	América Latina: medidas adoptadas por algunos gobiernos para promover el financiamiento del comercio	86
Cuadro II.10	América Latina y el Caribe: aranceles aplicados y consolidados medios según subregiones en los sectores agrícola y no agrícola, 2007	88
Cuadro II.11	Países seleccionados: nuevas investigaciones antidumping, segundo semestre de 2007 a segundo semestre de 2008	90
Cuadro II.A-1	América Latina y el Caribe: medidas que afectan el comercio adoptadas desde septiembre de 2008 hasta junio de 2009	98
Cuadro III.1	América Latina y el Caribe: exportaciones totales y según esquemas subregionales de integración, 1990-2008 y primer semestre de 2009	111
Cuadro III.2	América Latina y el Caribe y algunas regiones de referencia: evolución de las exportaciones intrarregionales y participación en el comercio mundial de bienes, 1986-1989, 1994-1997 y 2006-2007.....	113
Cuadro III.3	Comercio intrarregional del Mercado Común del Sur, la Comunidad Andina y el Mercado Común Centroamericano, 1986, 1996 y 2006	115
Cuadro III.4	Oportunidades en el ámbito de la facilitación del comercio	123
Cuadro III.5	Asimetrías en las subregiones de América Latina y el Caribe, 2008.....	128
Cuadro III.6	Principales empresas chinas que operan en América Latina a mediados de 2008...	133

Gráficos

Gráfico I.1	Proporción de la economía mundial en recesión, 1901 a 2008.....	19
Gráfico I.2	Principales economías y regiones: crecimiento del PIB con respecto al mismo trimestre del año anterior, 2008 a 2009.....	21
Gráfico I.3	Desplome de las exportaciones por grupos y países seleccionados	25
Gráfico I.4	Evolución del comercio mundial en las principales crisis mundiales.....	26
Gráfico I.5	Crecimiento del comercio mundial de bienes y servicios con respecto al mismo trimestre del año anterior	30
Gráfico I.6	China: compras y reserva total de bonos del tesoro estadounidense	32
Gráfico I.7	China: evolución del comercio exterior, enero a abril de 2009, en comparación con el mismo período de 2008	33
Gráfico I.8	Estimaciones de apoyo al productor por país y región, 1986-1988 y 2006-2008	40
Gráfico II.1	América Latina y el Caribe: canales de transmisión de la crisis y magnitud del impacto en algunos rubros seleccionados, 2009	60
Gráfico II.2	América Latina y el Caribe: variación mensual del índice de comercio exterior, enero de 2006 a junio de 2009	61
Gráfico II.3	América Latina y el Caribe (15 países): evolución del comercio de bienes, 1931-2009	64
Gráfico II.4	América Latina y el Caribe: evolución del comercio exterior según principales destinos, enero de 2006 a junio de 2009	68
Gráfico II.5	América Latina y el Caribe: evolución del comercio con los Estados Unidos, la Unión Europea y Asia, variación del primer semestre de 2008 y 2009 respecto del mismo período del año anterior	71
Gráfico II.6	América Latina (15 países): evolución del comercio con China, variación primer semestre de 2008 y 2009 respecto del mismo período del año anterior	73

Gráfico II.7	América Latina y el Caribe (15 países): comercio bilateral con China, enero de 2006 a junio de 2009	74
Gráfico II.8	América Latina y el Caribe: evolución del comercio intrarregional, variación primer semestre de 2008 y 2009 respecto del mismo período del año anterior	75
Gráfico II.9	América Latina (15 países): evolución mensual de los índices de importaciones según la clasificación por grandes categorías económicas, enero de 2006 a julio de 2009.....	78
Gráfico II.10	América Latina (9 países): evolución del comercio de servicios según países y sectores, primer trimestre de 2006 a primer trimestre de 2009.....	80
Gráfico II.11	América Latina y el Caribe (países seleccionados): llegadas de turistas, 2007 a 2009.....	81
Gráfico II.12	América Latina y el Caribe y países en desarrollo: evolución de las corrientes de remesas	84
Gráfico II.13	América Latina y el Caribe: valor medio de los diferentes tipos de aranceles a diciembre de 2007	87
Gráfico III.1	América Latina y el Caribe: evolución del comercio intrarregional, 1986-2008.....	110
Gráfico III.2	MERCOSUR: evolución del comercio intrarregional	112
Gráfico III.3	América Latina y el Caribe: comparación del comercio intragrupal de recursos naturales y manufacturas, 2008	114
Gráfico III.4	América Latina (4 países): exportaciones de manufacturas, según tamaño de empresa e intensidad tecnológica, 2004.....	116
Gráfico III.5	Infraestructura de países y regiones seleccionados: densidad de carreteras y porcentaje pavimentado	118
Gráfico III.6	América Latina (6 países): inversión en infraestructura, 1980-2006.....	118
Gráfico III.7	Países seleccionados: índices de preparación tecnológica y competitividad, 2006-2007	125

Recuadros

Recuadro I.1	Apoyo al sector automotor en los Estados Unidos y la Unión Europea	22
Recuadro I.2	El impacto del menor financiamiento del comercio	27
Recuadro I.3	Precios de los productos básicos en 2008 y 2009: explosión, caída y recuperación.....	28
Recuadro I.4	El impacto de la crisis en el transporte marítimo.....	31
Recuadro I.5	Los mayores vínculos entre los países BRIC.....	37
Recuadro I.6	Proyecto de ley de los Estados Unidos sobre reducción de emisiones de gases que producen el efecto de invernadero	47
Recuadro I.7	Hechos estilizados de la relación entre el cambio climático y el comercio.....	48
Recuadro II.1	Comparación entre la crisis actual y la crisis asiática.....	62
Recuadro II.2	América Latina y el Caribe: efectos de la reducción de las exportaciones de productos básicos en los términos de intercambio	63
Recuadro II.3	El acuerdo de asociación económica entre la Unión Europea y el Caribe.....	93
Recuadro III.1	¿Toda protección es proteccionista?	105
Recuadro III.2	La facilitación del comercio intrarregional mediante un menor uso de las divisas.....	122
Recuadro III.3	El tratamiento de las asimetrías en los esquemas de integración regional.....	128

PRESENTACIÓN

La edición 2008-2009 del *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe* se divide en tres capítulos.

En el capítulo I se analiza la coyuntura económica internacional con una mirada de mediano plazo. Se presta especial atención a las variables que más pueden modificar el escenario global y afectar la inserción internacional de las economías de América Latina y el Caribe. Como ejemplo de los cambios que está generando o acentuando la crisis cabe destacar la creciente importancia de las economías emergentes, con el consiguiente impacto sobre las corrientes comerciales de la región, y las dinámicas diferenciadas que las manufacturas, las materias primas y los servicios presentan frente a la crisis en el comercio mundial. Además, se examinan los debates internacionales en curso sobre cambio climático y comercio, así como las distintas manifestaciones proteccionistas que han surgido a raíz de la crisis.

En el capítulo II se revisa la evolución del comercio regional durante la actual crisis, tanto desde una perspectiva a largo plazo, como en un horizonte más coyuntural. El análisis considera la evolución de las corrientes comerciales según orígenes y destinos, así como su composición sectorial. También se examina el comportamiento de los precios de las materias primas, la evolución de los términos de intercambio, los flujos de servicios, el turismo, la inversión extranjera directa (IED) y las remesas de los migrantes. Por último, se pasa revista a las reacciones de la política comercial frente a la crisis que han tenido lugar en la región.

En el capítulo III se examinan los espacios de cooperación regional en América Latina y el Caribe. Se señala que el nuevo contexto internacional exige una mayor cooperación entre los países de la región, no solo por la necesidad de limitar los efectos de la actual crisis, sino también por la urgencia de mejorar su inserción en la economía mundial. Con este fin, se propone privilegiar siete áreas de trabajo: infraestructura, apoyo al comercio, innovación, reducción de las asimetrías, cohesión social, cambio climático y acercamiento a la región de Asia y el Pacífico. Todas ellas son elementos determinantes de la competitividad, la innovación y la productividad de la región a mediano y largo plazo. En este sentido, se argumenta que las consecuencias de perder la carrera de la competitividad global serían mucho más graves que los efectos de la crisis actual, puesto que por duros que sean, estos últimos serán transitorios. Por el contrario, los rezagos en competitividad, innovación y productividad constituyen un obstáculo permanente para avanzar en la estrategia de crecimiento con equidad.

SÍNTESIS

La crisis y su impacto futuro en la economía internacional

En este capítulo se analiza la crisis económica y financiera internacional con una mirada de mediano plazo. Su principal objetivo es detectar las tendencias más estructurales que la crisis ha generado o potenciado, subrayando los factores que más pueden afectar la inserción internacional de las economías de América Latina y el Caribe en el nuevo escenario global que se va configurando. Estos incluyen, por ejemplo, el dinamismo diferenciado entre las economías industrializadas y China y la India, y su impacto sobre las corrientes comerciales de la región, y las dinámicas diferenciadas que muestran el comercio internacional de manufacturas, de materias primas y de servicios. Se presentan también los debates internacionales más recientes respecto del vínculo entre cambio climático y comercio, así como los principales tipos de medidas con impacto sobre el comercio que se han adoptado a raíz de la crisis económica internacional.

Entre el segundo semestre de 2008 y el primero de 2009, la crisis financiera se profundizó y se transformó en una recesión de la economía mundial. Los estrechos vínculos financieros y comerciales entre las distintas economías, fortalecidos por la globalización de las últimas décadas, resultaron en una transmisión instantánea de la crisis a casi todos los países del mundo. Con ello se generó la recesión más profunda y de mayor alcance desde los años treinta y se puso fin al ciclo 2003-2008, el más expansivo de la economía mundial en 40 años. La actual crisis no tiene precedentes en cuanto al carácter global; el origen en la principal economía del mundo, en particular en su segmento más dinámico, la banca de inversión; y la simultaneidad y rapidez con que se difundieron sus efectos sobre el producto y el comercio internacional.

Frente a la magnitud de la crisis, las principales economías han reaccionado con enormes paquetes de rescate fiscal y monetario. Los Estados Unidos están implementando el paquete de estímulo fiscal más grande del mundo, que se espera tenga su mayor impacto en el segundo semestre de 2009. La Unión Europea ha adoptado un plan más reducido debido a sus fuertes mecanismos fiscales automáticos. El paquete de estímulo de China es uno de los más grandes del mundo y supera el 12% de su PIB. Su masivo programa monetario y crediticio supera incluso esa magnitud. Como resultado, la economía china sigue creciendo de forma muy dinámica, sostenida por una fuerte demanda interna, si bien surgen algunas inquietudes sobre eventuales amenazas de inflación y burbujas financieras.

La crisis financiera deja varias lecciones sobre los límites de la autorregulación en los mercados financieros, en un contexto de alto nivel de interdependencia internacional. La recesión global causada por la explosión de la burbuja inmobiliaria en los Estados Unidos (crisis de las hipotecas de alto riesgo) puso de relieve tanto los desequilibrios estructurales de la economía mundial como las imperfecciones de los sistemas financieros nacionales —particularmente los de los Estados Unidos y Europa— y sus interconexiones internacionales.

Distintos tipos de desequilibrios estructurales globales han contribuido a esta crisis, entre ellos: i) el exceso de endeudamiento en los Estados Unidos y de ahorro en China; ii) la tendencia excesiva a acumular reservas internacionales en los países en desarrollo, que provoca un sesgo recesivo en la economía global, dado un orden monetario defectuoso que no asegura estabilidad entre las principales monedas internacionales de reserva; iii) un sistema financiero que se ha revelado ineficaz para anticipar y evitar las cada vez más frecuentes crisis financieras y proveer con oportunidad los financiamientos necesarios para evitar crisis de balanza de pagos y los efectos de contagio hacia economías de mejor comportamiento, y iv) el rezago de las regulaciones financieras frente a la globalización y la innovación

en el sector, que resulta en la internacionalización de los riesgos y una reducida capacidad de monitoreo por parte de los gobiernos.

La agenda de reformas de la regulación financiera es nutrida e incluye cuestiones tan relevantes como medidas para combatir las contabilidades distorsionadas mediante la inclusión de las operaciones fuera de balance, limitar los niveles excesivos de riesgo y apalancamiento, reducir las asimetrías de información, evitar los conflictos de intereses y mejorar la vigilancia sobre las propias agencias calificadoras de riesgo. Dada la envergadura de estos temas y los grandes intereses que hay en juego, no se descarta que la gradual recuperación de la economía vaya atenuando los ímpetus reformadores.

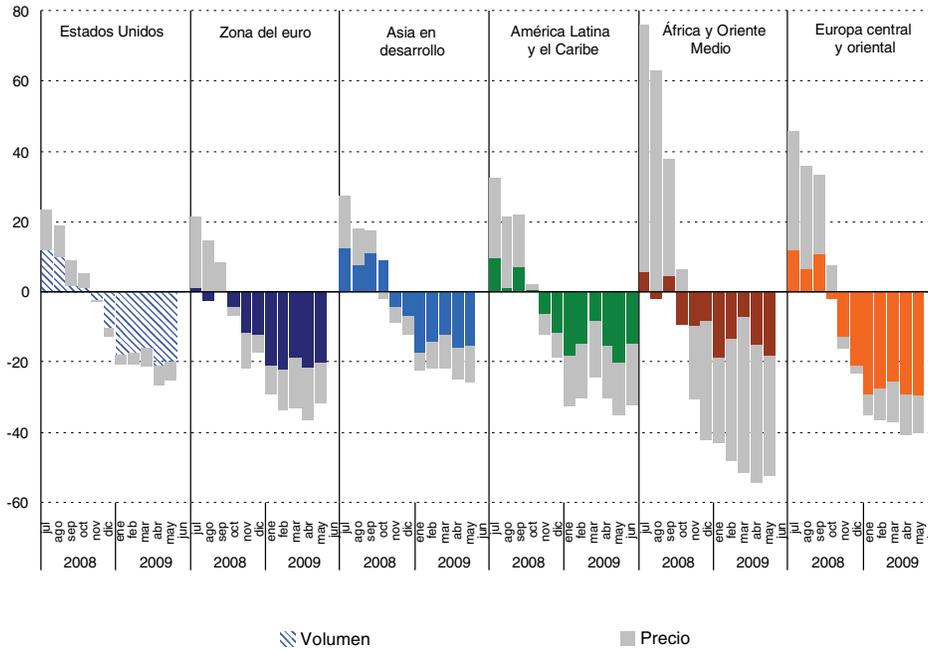
Como consecuencia de la crisis, el comercio mundial se desplomó a una tasa incluso mayor que la registrada durante la Gran Depresión. Desde julio de 2008 hasta mayo de 2009, se produjo una contracción del 37% en el valor del comercio mundial. Para el año 2009 en su conjunto se anticipa una caída en el volumen del comercio internacional cercana al 10%.

Aunque todas las regiones del mundo han sufrido una caída importante en el valor de sus exportaciones, la descomposición en volumen y en precio de este desplome muestra diferencias entre los países industrializados y los países en desarrollo (véase el gráfico 1). En el primer grupo de países, la contracción corresponde sobre todo a la disminución de los volúmenes exportados de bienes industriales. En el segundo grupo, la caída tiene su principal origen en la baja de los precios de los productos básicos exportados; los volúmenes exportados se redujeron en menor medida, en parte gracias a la persistente demanda de China. El comercio mundial de servicios se ha reducido menos que el de bienes, debido fundamentalmente a la resiliencia mostrada por el comercio de “otros servicios” (servicios financieros, empresariales e informáticos).

Una tendencia estructural que se ha visto acentuada por la crisis es el mayor peso de China en la economía mundial. Durante la actual década, China ha alcanzado un papel relevante, tanto en el ámbito de la producción como en el del comercio internacional, la inversión extranjera directa y, recientemente, en la tenencia de reservas internacionales y la gradual internacionalización de sus empresas. La salida de la actual crisis por parte de la región, particularmente en América del Sur, depende en buena medida de la continuación de un crecimiento sostenido en China.

En el contexto de la crisis, los países en desarrollo, liderados por China, han potenciado su peso en la economía global y en la gobernanza de la economía mundial. Entre 2000 y 2008, este grupo de países contribuyó con dos tercios al crecimiento del producto mundial, aumentando su participación del 37% al 45%. Los denominados países BRIC (el Brasil, la Federación de Rusia, la India y China) están asumiendo una mayor participación en la gobernabilidad financiera internacional, mediante sus transferencias de recursos al Fondo Monetario Internacional en plena crisis financiera. Por otra parte, la crisis actual condujo a que el tradicional Grupo de los Ocho (G-8) fuese desplazado por el Grupo de los Veinte (G-20), que incluye a los principales países emergentes, como principal foro internacional de toma de decisiones económicas. Se espera que el G-20 logre una mayor coordinación internacional en los estímulos fiscales en curso, así como en la estabilización financiera y la reforma del sistema financiero internacional. Aunque estos procesos son de largo plazo, por ahora, dichas expectativas no se están concretando.

Gráfico 1
PAÍSES INDUSTRIALIZADOS Y PAÍSES EN DESARROLLO: EVOLUCIÓN EN EL VOLUMEN Y EL PRECIO DE LAS EXPORTACIONES, JULIO DE 2008-JUNIO DE 2009
(Tasas de variación en 12 meses)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis "World Trade Monitor", 2009 y datos oficiales para los países de América Latina y el Caribe.

Nota: Para el Caribe se utilizan datos de las importaciones de los Estados Unidos, la Unión Europea y otros países latinoamericanos. Las demás agrupaciones de países corresponden a las definiciones del Banco Mundial.

Un gran número de países, tanto desarrollados como en desarrollo, han introducido medidas restrictivas al comercio para intentar contener el impacto de la crisis mundial sobre sus economías. Entre ellas cabe destacar alzas arancelarias; derechos antidumping; barreras no arancelarias, como licencias de importación y estándares técnicos más estrictos; subsidios a sectores como la banca, la industria automotriz y la agricultura; prácticas discriminatorias en materia de contratación pública, y restricciones a la inmigración o al empleo de trabajadores extranjeros. No obstante estos brotes de proteccionismo, es muy poco probable que la experiencia de los años treinta se repita, debido a la existencia de diversos factores, como la participación de muchos países en cadenas globales de valor, la existencia de un marco multilateral de reglas a través de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y el hecho de que actualmente la mayoría de los países tienen tipos de cambio flexibles. Sin perjuicio de lo anterior, las manifestaciones proteccionistas desencadenadas por la crisis han puesto de relieve la necesidad de concluir prontamente las negociaciones de la Ronda de Doha.

Otro tema que ha surgido con fuerza recientemente es cómo combatir el fenómeno del cambio climático y, al mismo tiempo, resistir el denominado proteccionismo verde. El tema del cambio climático se aborda actualmente en múltiples instancias, tanto a nivel multilateral como en algunas de las principales economías mundiales. En el decimoquinto período de sesiones de la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CNUCC), que se celebrará en Copenhague en diciembre de 2009, se espera lograr un nuevo marco

multilateral para la reducción de los gases de efecto invernadero, en el que participen las principales economías emisoras. De no alcanzarse un acuerdo, aumentarán las probabilidades de que los países industrializados introduzcan medidas unilaterales que afecten negativamente el acceso de las exportaciones de la región a sus mercados. Por lo tanto, es fundamental que los países de la región participen de manera activa y coordinada en las negociaciones en curso sobre la CNUCC. Esto requerirá el pleno respeto del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Al mismo tiempo, se deberá garantizar a los países en desarrollo el acceso a los recursos financieros y tecnológicos necesarios para asumir mayores compromisos, sin comprometer sus estrategias de desarrollo y sin sufrir los efectos de posibles políticas proteccionistas en terceros mercados.

Las negociaciones en la OMC para liberalizar el comercio de bienes y servicios ambientales ofrecen oportunidades interesantes para la región. En ellas se ha identificado una amplia gama de bienes y servicios con diferentes fines ambientales (por ejemplo, turbinas eólicas o hidroeléctricas, células fotovoltaicas, calentadores de agua por energía solar, equipos necesarios para la producción de energía renovable y para la gestión de residuos sólidos y peligrosos) como la mitigación del cambio climático. Una reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de estos productos contribuiría a su uso más intensivo y, por lo tanto, a una readecuación productiva en la región hacia menores niveles de carbono. Por ende, urge que los países de la región participen activamente en estas negociaciones, asegurando que se tengan en cuenta sus circunstancias especiales.

El impacto de la crisis trascenderá la coyuntura y la recuperación será lenta y con mucha incertidumbre. El crecimiento en los países industrializados en el futuro próximo será bajo como consecuencia de la débil demanda global provocada por el enorme impacto negativo de la crisis en la riqueza mundial, y de las altas tasas de desempleo que se prevén para el período 2010-2011 en los Estados Unidos y Europa. El sector financiero podría seguir debilitado por sus balances financieros aún no decantados, el impacto de la propia recesión, y el hecho de que los bancos aún no han logrado reemplazar el rol dinamizador de la securitización en los préstamos inmobiliarios.

A pesar de la incertidumbre, lo más probable es que sigan primando las tendencias estructurales de la globalización, promovidas por la intensidad del cambio tecnológico. La crisis no reducirá el ritmo de avance del cambio tecnológico ni la rapidez de su difusión a la base productiva y el comercio internacional. El futuro poscrisis seguirá premiando a las economías que muestren mayor orientación exportadora, basada en esfuerzos de competitividad e innovación tecnológica. Tras dos o tres años de menor crecimiento, el comercio internacional volverá ser una fuente de oportunidades, particularmente para las empresas que formen parte de cadenas de valor a nivel global.

No obstante sus dimensiones históricas, la crisis es transitoria, y la economía mundial retomará la senda de la globalización y la expansión. Además, las crisis son fuente de oportunidades; las empresas que mejor aprovecharán las nuevas oportunidades son aquellas que además de realizar los ajustes necesarios de corto plazo frente a la crisis, adopten también estrategias de inserción internacional de mediano y largo plazo. Frente a ese escenario global, América Latina y el Caribe está perdiendo participación a nivel mundial, no solo en el valor agregado manufacturero sino también en recursos naturales y servicios, particularmente en los servicios modernos (véase el capítulo II). Por tanto, es necesario esforzarse en profundizar la dinámica de las exportaciones, para diversificarlas, aumentar la presencia del conocimiento y reorientarlas hacia los productos y servicios dinámicos.

Para enfrentar los retos de la crisis y la poscrisis, se precisa un papel mayor de los gobiernos en las economías (“la mano visible”). Pocos dudan ya de que se requiere más y mejor estado para regular, rescatar sectores en crisis, promover el crecimiento, compensar socialmente, impulsar la

innovación y mitigar los efectos del cambio climático. El problema es que en el Norte ese estado estará muy endeudado, lo que limitará su margen de maniobra. En América Latina y el Caribe, el espacio fiscal también se agota y el sector público aún requiere mucha modernización y reforma. En un escenario global de acrecentada incertidumbre, la necesidad de balancear los mercados y los gobiernos es un principio básico para reformar el sistema económico mundial, al igual que lo son las alianzas público-privadas para abordar los desafíos de competitividad, innovación y diversificación exportadora.

La crisis exige a los países de la región acelerar e intensificar su proceso de transformación productiva con equidad. Las políticas de inserción internacional en América Latina y el Caribe han evolucionado desde la apertura comercial de los años ochenta hasta la actual orientación exportadora. Sin embargo, el surgimiento de cadenas globales de valor y el creciente peso de la innovación en las actividades productivas y del comercio exterior observados en la economía mundial, exigen ahora a la región reorientar algunos aspectos de su estrategia de inserción internacional para pasar: i) de la apertura comercial y la orientación exportadora a estrategias de internacionalización de empresas; ii) de la inserción de tipo interindustrial en el comercio internacional a la inserción en las cadenas mundiales de valor o en algunos nichos de productos de alta tecnología y servicios especializados en el caso de países de tamaño reducido, y iii) de una inserción nacional a alianzas plurinacionales, más apoyadas en esfuerzos de integración de cadenas productivas y en la cooperación regional.

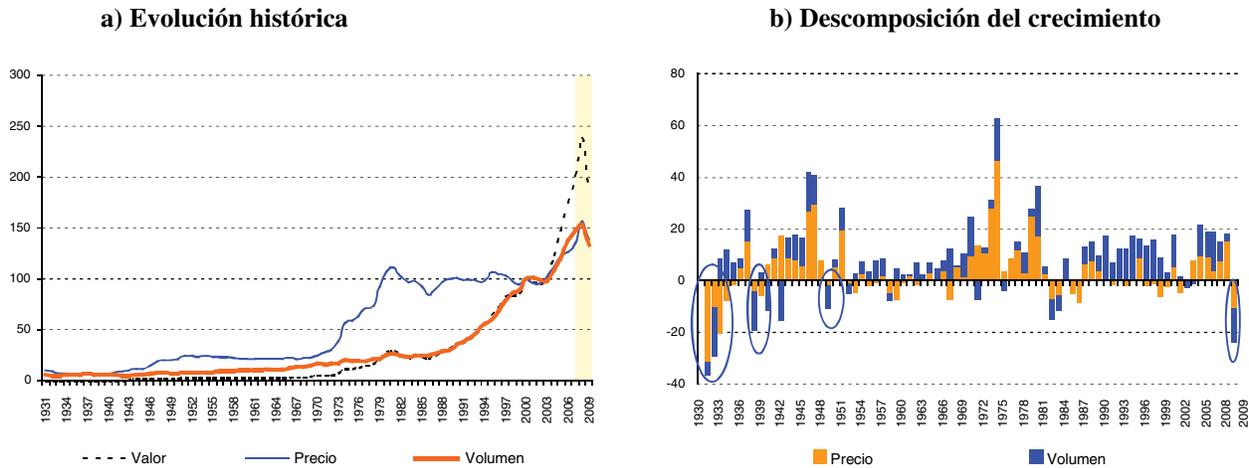
Los efectos de la crisis en el comercio regional

El choque externo sufrido por la región es de proporciones superiores al provocado por la crisis asiática y la crisis de la deuda externa. En efecto, las cifras proyectadas para 2009, comparadas con 2008, muestran una caída estimada entre el 35% y el 45% en los flujos de inversión extranjera directa, entre el 5% y el 10% en las remesas, el 29% en los precios internacionales de los productos básicos que exporta la región y el 25% en el valor de sus exportaciones. La región está enfrentando este choque sin repercusiones drásticas en la evolución del producto y el empleo, lo que muestra que está mejor preparada como resultado de la confluencia de un buen ciclo internacional (2003-2007) con las mejoras en la gestión de la política económica.

La reducción del comercio regional no tiene precedentes en la historia reciente. Para encontrar una situación similar de descenso tanto de los volúmenes como de los precios, habría que retroceder 70 años, hasta 1937-39, en el caso de las exportaciones, y 27, hasta 1982, en el de las importaciones.

Desde la irrupción de la crisis, las corrientes comerciales de la región experimentaron caídas sustanciales y generalizadas, sin importar el destino o el origen. Solo China presenta una demanda sostenida de productos básicos, lo que ha permitido hacer contrapeso a la situación adversa que está afrontando el comercio exterior regional. Durante el segundo semestre de 2009 aumentará el valor de las exportaciones latinoamericanas al mundo, con lo cual la baja del año completo (-25%) será inferior a la registrada durante el primer semestre (-31%). Pese a ello, la CEPAL estima que la caída del volumen del comercio regional en 2009 será del 13% (exportaciones e importaciones), porcentaje superior al 10% proyectado para el comercio mundial (véase el gráfico 2). Para 2009 el volumen de las exportaciones de América Latina y el Caribe disminuiría un 11% y el de las importaciones un 14%.

Gráfico 2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DE BIENES, 1931-2009^a
 (Índices 2000=100)



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

^a Proyecciones de la CEPAL.

La contracción de las exportaciones regionales esconde una heterogeneidad importante entre subregiones y países. Mientras que este año México y los países de América del Sur y el Caribe verán decrecer considerablemente el valor de sus exportaciones, en Centroamérica la disminución será menos significativa. Los países centroamericanos muestran una reducción de sus exportaciones de manufacturas, en parte porque una proporción significativa de ellas está verticalmente integrada en cadenas globales que se han resentido a causa de la menor demanda final de estos productos. Sin embargo, en este caso, la reducción del volumen de ventas externas no se ha visto agravada por una baja de precios, con lo cual la merma en el valor exportado es menos significativa. Por su parte, en varios países sudamericanos especializados en la exportación de productos primarios se ha registrado una menor contracción de los volúmenes exportados, pero una marcada reducción de los precios. En el caso de las importaciones, la desaceleración es bastante más homogénea entre las distintas subregiones.

Por categorías de productos, al igual que a nivel mundial, la desaceleración de las exportaciones regionales es más pronunciada en la minería, el petróleo y las manufacturas que en los productos agrícolas. Las exportaciones de algunos productos agrícolas muestran cierta recuperación durante 2009, y se observa una tendencia similar (en volumen) para algunos minerales y metales debido principalmente a la fuerte demanda china.

En el primer semestre de 2009 se observó una fuerte reducción de las importaciones de la región en todos los segmentos. Aunque la mayor disminución en términos porcentuales correspondió a los combustibles, más de la mitad de la reducción en las importaciones totales se explica por la contracción de las importaciones de insumos intermedios y bienes de capital. Dado el vínculo directo entre las importaciones de estas categorías de productos y la inversión, su caída resulta preocupante para las perspectivas de recuperación de la región.

Los datos disponibles para el primer trimestre de 2009 confirman la tendencia mundial a una menor disminución del comercio de servicios en comparación con el de bienes. El rubro más afectado es el transporte, especialmente en Costa Rica y el Uruguay. Esto contrasta con una resiliencia considerable de las exportaciones de viajes —pese a factores negativos adicionales a la crisis que afectaron a este sector, especialmente la gripe por el virus A (H1N1)— y de la categoría “otros servicios”.

A pesar de las presiones ocasionadas por la crisis, no ha surgido en la región una tendencia generalizada de restricción de los flujos de comercio. En efecto, es posible constatar que las respuestas en el ámbito del comercio exterior varían de manera significativa según el país, y que incluyen tanto medidas que apuntan a una mayor protección como otras en sentido contrario.

Los gobiernos de la región han recurrido a diversos tipos de medidas restrictivas del comercio, generalmente privilegiando las medidas de frontera frente a los subsidios. Entre las principales medidas empleadas cabe destacar las alzas de aranceles (generalmente previstas como transitorias), la introducción o el aumento en el uso de licencias de importación y valores de referencia para mercancías importadas, el establecimiento de cuotas de importación para algunos productos, y el aumento en el uso de las medidas de defensa comercial, particularmente los derechos antidumping. Asimismo, en algunos casos la crisis ha reforzado las presiones para explorar opciones de comercio administrado, por ejemplo, a través de acuerdos sectoriales entre exportadores e importadores.

Del mismo modo, los gobiernos de la región han adoptado diversas medidas para promover el comercio, entre ellas, rebajas de los aranceles (principalmente en el caso de los bienes de capital, bienes intermedios y alimentos), rebajas de los impuestos a las exportaciones (sobre todo para los productos agrícolas), diversas medidas de facilitación del comercio, y esfuerzos para intensificar la promoción de las exportaciones. Asimismo, cabe destacar la acción generalizada de los gobiernos de la región por aumentar las fuentes de financiamiento del comercio, en respuesta a la severa restricción del crédito ocasionada por la crisis.

En general, el comportamiento de la región en materia comercial se compara favorablemente con el de las principales economías industrializadas. Esto constituye una muestra de madurez que debe ser debidamente valorada y mantenida, puesto que el aumento del proteccionismo sólo contribuiría a agravar la crisis y dificultar su superación.

Sin perjuicio de lo anterior, es imposible ignorar el impacto que ciertas medidas restrictivas han tenido en el comercio intrarregional. Este es especialmente el caso en América del Sur, donde se observan tensiones de cierta magnitud, tanto dentro del MERCOSUR como de la Comunidad Andina.

La región deberá enfrentar un difícil contexto internacional poscrisis. Las proyecciones del comercio mundial para los próximos dos a tres años sugieren un escenario de incrementos modestos, con presiones proteccionistas y tensiones competitivas derivadas del exceso de capacidad en diversos sectores productivos, escenario que alentaría las fusiones y adquisiciones, dada además la depreciación en el valor de los activos que induce la crisis. Asimismo, persistirán los avances en materia de competitividad experimentados en años recientes por China y otros países asiáticos en desarrollo.

Es preciso repensar nuevamente el patrón de inserción internacional de la región y reconocer una vez más que los países de América Latina y el Caribe no se han esforzado lo suficiente por aprovechar sus ventajas comparativas en sectores ligados a recursos naturales y ecosistemas aptos para el turismo, entre otros.

Espacios de cooperación e integración regional

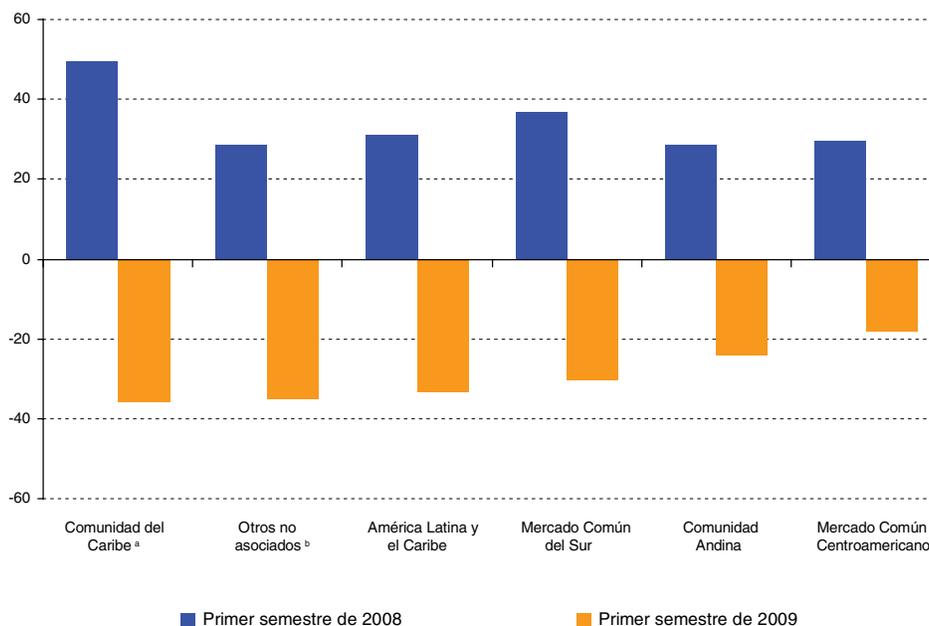
Dada la magnitud de la actual crisis, es evidente que la región está resistiendo mucho mejor que en crisis anteriores que eran incluso de menor magnitud. Las fortalezas macroeconómicas que se construyeron aprovechando el ciclo económico favorable de 2003-2007 explican por qué en esta oportunidad hubo mayor resiliencia a la crisis. En efecto, por primera vez en circunstancias económicas marcadamente adversas a nivel mundial o regional, no se han producido problemas cambiarios ni descontrol inflacionario. Por otro parte, gracias a la holgura fiscal lograda en ese período y a la acumulación de reservas internacionales, la mayoría de los países han podido aplicar políticas contracíclicas, rasgo también inédito en crisis anteriores. En el caso de América del Sur, la relativa resiliencia también ha obedecido al crecimiento elevado de China, que se ha traducido en una sólida demanda de recursos naturales.

Las exportaciones intrarregionales han disminuido en una proporción similar a la de las exportaciones totales. Durante el primer semestre de 2009, el valor de las exportaciones intrarregionales se redujo un 33% respecto del mismo período de 2008, es decir, un poco más que las exportaciones totales de la región al mundo (31%). Esto se condice con el comportamiento tradicionalmente procíclico de las exportaciones intralatinoamericanas. El comercio en el marco de los diversos esquemas subregionales de integración también se contrajo considerablemente en el primer semestre del año, sobre todo en América del Sur (-31% en el MERCOSUR y -24% en la Comunidad Andina). Asimismo, por primera vez en la presente década, se redujo el intercambio comercial entre los miembros del Mercado Común Centroamericano (-18%). Los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM), además de México y Chile, también registraron una drástica disminución de sus exportaciones a la región latinoamericana (véase el gráfico 3). Las exportaciones intrarregionales de manufacturas acusan una contracción similar a la de las exportaciones de manufacturas al mundo.

Para evitar los errores cometidos en crisis anteriores, los gobiernos de la región deberían apuntar a respuestas de política que sean coordinadas, participativas y mutuamente informadas. En particular, sería necesario coordinar las políticas en los siguientes ámbitos: i) política fiscal contracíclica, ya que si no hay coordinación se reducen los incentivos para seguir avanzando en esa dirección; ii) regulación financiera, para evitar el arbitraje regulatorio; iii) reestablecimiento de las corrientes de capital y apoyo al comercio intrarregional con financiamiento especial de la banca regional o de desarrollo, y iv) medidas para evitar el proteccionismo, particularmente entre los países de la región, ya que ello afectaría básicamente a las pymes y a las exportaciones con mayor valor agregado y uso intensivo de empleo.

El nuevo contexto internacional exige una mayor cooperación regional, no solo para limitar los efectos de la crisis sino también para mejorar la inserción de la región en la economía mundial. En efecto, las consecuencias de perder la carrera de la competitividad global serían mucho más graves que los efectos de la crisis actual, puesto que por duros que sean, estos últimos serán transitorios. Por el contrario, los rezagos en materia de competitividad, innovación y productividad representan un obstáculo permanente para avanzar en la estrategia de crecimiento con equidad. Cooperar en los temas de competitividad e innovación es, entonces, un desafío central de América Latina y el Caribe.

Gráfico 3
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL VALOR DEL COMERCIO
 INTRARREGIONAL, VARIACIÓN DEL PRIMER SEMESTRE DE 2008 Y 2009
 RESPECTO A IGUAL PERÍODO DEL AÑO ANTERIOR**
(En porcentajes)



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

^a Estimaciones sobre la base de información de estadísticas espejo de los principales socios comerciales en América Latina (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras y México). Excluye el comercio dentro de la Comunidad del Caribe.

^b Agrega información para Chile y México.

Las diferencias sobre temas comerciales que se observan hoy en la región no deben ser obstáculo para avanzar en otros temas, quizás más urgentes. En este sentido, la CEPAL propone centrar los esfuerzos de cooperación regional en siete áreas: infraestructura, apoyo al comercio, innovación, reducción de las asimetrías, cohesión social, acercamiento a Asia y el Pacífico y cambio climático. En cada una de ellas se presentan propuestas específicas de acción.

Los pasos a favor de la agenda propuesta constituirían una señal poderosa de compromiso práctico con la integración. Ello permitiría avanzar hacia la unificación de los mercados de la región, estimulando el comercio y la inversión intrarregionales, mejorando la inserción internacional y, al mismo tiempo, haciéndose cargo de los desafíos sociales y la reducción de las asimetrías.

Los avances en las áreas mencionadas exigirán la construcción de una institucionalidad regional más sólida y eficaz en torno a los acuerdos subregionales de integración. Es preciso que dicha institucionalidad desempeñe un papel crítico en la protección de los intereses de los países más pequeños. También debería colaborar en la mediación entre los intereses conflictivos que puedan

presentarse entre los diversos países miembros. En ambos casos, se estaría invirtiendo en reforzar la confiabilidad de los procesos de integración.

En los próximos años la región requerirá, por un lado, preservar el pilar de la estabilidad macroeconómica y, por otro, desarrollar programas conjuntos de inversión en infraestructura, facilitación del comercio e innovación, entre otros. Por ello, se precisa una mayor provisión de financiamiento para el comercio, especialmente el intrarregional, y el fortalecimiento de las instituciones financieras internacionales, dotándolas de más capital y capacidad de prestar rápidamente para anticiparse a posibles crisis de balanza de pagos, y de las instituciones financieras regionales, favoreciendo su capitalización y su mayor complementariedad con la banca de fomento.

Es importante integrar la política comercial con la de fomento productivo, innovación e IED. Un objetivo central de las estrategias de internacionalización debería ser el de insertarse en las cadenas de valor mundiales de producción y comercialización relacionadas con recursos naturales, gestando alianzas tecnológicas de beneficio mutuo (por ejemplo, para aplicar los avances de la biotecnología a la producción agroindustrial, minera, forestal y piscícola).

Urge a los países de la región reforzar el vínculo entre bienes, servicios e inversiones. Dada la incorporación creciente de los servicios a las cadenas de valor, estos se han convertido en el principal componente de valor agregado de los productos. Al respecto, cabe destacar los servicios de consultoría, publicidad y marketing, asistencia legal, contabilidad y finanzas, tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) e ingeniería y control de calidad. Gracias a la difusión de las nuevas tecnologías, las ventajas competitivas tienden a expresarse ahora en redes internacionales de valor. En este sentido, el acceso masivo de las empresas, particularmente de las pymes, a los servicios modernos es un factor decisivo para estimular el incremento de la productividad.

Otros servicios relacionados con el comercio, como el transporte, la infraestructura y los servicios financieros, son importantes componentes de la competitividad sistémica. Los costos de transporte afectan fuertemente la competitividad de las empresas, en ocasiones más que los niveles arancelarios o del tipo de cambio. Las medidas de facilitación del comercio (logísticas portuarias, procedimientos aduaneros, armonización de estándares, comercio electrónico y manejo de las normas de origen), a través de una mayor utilización de las TIC, son también herramientas esenciales para la competitividad exportadora. Igualmente, el fortalecimiento de las instituciones calificadoras y verificadoras, y la adecuación de las exportaciones del país y la región a las normas técnicas (ISO 9000, 14000) y sanitarias y fitosanitarias, son elementos fundamentales para favorecer la competitividad, y en todos ellos es posible avanzar de mejor forma si se aprovechan los espacios existentes de cooperación regional para actuar de manera coordinada.

Es un error subestimar el potencial de las actividades basadas en recursos naturales para originar altos crecimientos de la productividad, desbordamientos tecnológicos y eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás. La producción y exportación de algunos productos primarios puede requerir un uso intensivo de mano de obra calificada, tecnología y conocimiento. En las actividades manufactureras, la tarea consiste en insertarse en las respectivas cadenas mundiales de producción y comercialización con insumos y componentes de mayor valor agregado para promover el comercio intraindustrial horizontal y atraer IED que estimule más eslabonamientos con el resto de la economía.

Las alianzas público-privadas son fundamentales para avanzar en innovación y diversificación de las exportaciones. Las estrategias de diversificación exportadora y de incorporación tecnológica tienen mayor probabilidad de dar buenos resultados cuando existe una fuerte alianza público-

privada que trasciende los cambios de gobierno y, por lo tanto, permite que su aplicación se guíe por un horizonte de largo plazo. Es necesario reforzar los vínculos entre empresas, universidades y centros tecnológicos, elevando los montos de inversión pública y privada en innovación. De lo contrario, no será posible diversificar ni incorporar más conocimientos y tecnología a nuestras exportaciones.

Es necesario combatir el proteccionismo y comprometerse con el pronto término de las negociaciones de la Ronda de Doha. Se han reactivado las amenazas tradicionales de proteccionismo a nivel mundial, y surgen temas nuevos como los de seguridad, normas privadas de calidad y medidas diversas sobre comercio y cambio climático. Dada la gravedad del escenario internacional, sería preciso concluir cuanto antes el proceso de negociaciones de la Ronda de Doha, procurando que los resultados sean balanceados y respondan al objetivo declarado de ser un aporte para el desarrollo. Esto tiene un carácter urgente debido, entre otros motivos, a que un número importante de países podría aumentar considerablemente sus aranceles actuales hasta los límites máximos consolidados sin violar los compromisos asumidos en la OMC. Es fundamental también evitar el proteccionismo, particularmente el que pueda limitar el comercio intrarregional. Hay que impedir que la integración regional sea víctima de una crisis internacional que la región no ha generado. En los nuevos desafíos, sería conveniente que los países de la región definieran criterios comunes y actuaran con una sola voz en los respectivos foros internacionales.

Es preciso acercarse a la región de Asia y el Pacífico de manera más coordinada entre países latinoamericanos y caribeños. Pese a su creciente importancia como socio comercial, no existe en América Latina y el Caribe suficiente conciencia sobre la significación de Asia y el Pacífico y, menos aún, una estrategia coordinada entre países o grupos de países para la creación de mayores vínculos comerciales y de inversión estratégicos con esa región. Hasta ahora, los esfuerzos de acercamiento por parte de los países latinoamericanos han sido más bien esporádicos e individuales, destacando varios tratados de libre comercio bilaterales. Si bien estos tratados son importantes, no bastan para generar la escala y masa crítica necesarias para estimular alianzas comerciales y tecnológicas entre ambas regiones, ni para superar la marcada asimetría entre los importantes volúmenes de comercio y los reducidos niveles recíprocos de inversión.

En un escenario global menos favorable que en años precedentes, la región debería redoblar sus esfuerzos por construir espacios económicos regionales ampliados y emprender iniciativas de cooperación que permitan desplegar las sinergias de las diversas subregiones. La mayor cooperación dentro del Caribe, en América del Sur y en México-Centroamérica ya no será solo un importante objetivo político, sino también una exigencia económica para insertarse en una economía global menos dinámica pero con mayor competencia y cada vez más estructurada en torno a cadenas globales de valor.

Capítulo I

LA CRISIS Y SU IMPACTO FUTURO EN LA ECONOMÍA INTERNACIONAL**A. INTRODUCCIÓN**

Con una mirada de mediano plazo, en este capítulo se examina la coyuntura económica internacional y se intenta detectar las tendencias más estructurales que la crisis ha generado o potenciado, con especial énfasis en lo atingente al comercio internacional. La intención es subrayar los factores que puedan condicionar más la inserción de las economías de América Latina y el Caribe en el nuevo escenario global que se pueda ir configurando, por ejemplo, con un dinamismo diferenciado entre las economías industrializadas y China y la India y sus efectos sobre las corrientes comerciales de la región, con dinámicas también diferenciadas entre las manufacturas, las materias primas y los servicios, y con señales proteccionistas que la crisis va dejando y que puede costar desmontar. Del mismo modo, se presentan algunos elementos surgidos de los debates internacionales respecto de la relación entre cambio climático y comercio, así como en torno a las diversas medidas comerciales que se han adoptado a raíz de la crisis económica internacional.

La gran profundidad, sincronización y cobertura de la crisis financiera primero y de la crisis económica después, con una contracción violenta del financiamiento internacional en el último trimestre de 2008 y en el comercio mundial de allí al primer semestre de 2009, momento de cierre de esta publicación, hace difícil pensar que tras esta crisis la economía mundial pueda volver a tener un ritmo y características similares a las que mostraba antes. Al final de este capítulo se examinan varias de las importantes mutaciones que sufrirá la economía mundial a raíz de esta crisis, que ha acentuado algunas tendencias que ya estaban presentes y esbozado el origen de otras. La pérdida de dinamismo de la economía mundial en los próximos años, con resabios proteccionistas que no se levantarán inmediatamente cuando se recupere la actividad económica, la menor accesibilidad al financiamiento externo y la necesidad de lidiar con los desafíos del cambio climático son algunas de las principales tendencias que se examinarán a propósito de los efectos de la crisis.

A continuación, se detallan algunas consecuencias de la crisis económica. En primer lugar, la recuperación será lenta y gradual y estará sujeta a numerosos riesgos relacionados, en gran medida, con el tiempo que llevará sanear los balances de los bancos en varios países. En segundo término, la necesidad de contar con una nueva regulación global de la economía plantea un gran reto, tanto respecto de la corrección de los desequilibrios estructurales (ahorro-inversión) como a nivel de la regulación financiera. Sin duda, el escenario financiero no será el mismo tras la drástica reducción de las reservas de riqueza en todo el mundo, el acotamiento de la liquidez, el incremento de los niveles de riesgo y la adopción de nuevas medidas para evitar los excesivos niveles de riesgo, apalancamiento y opacidad de los instrumentos financieros. Como tercer punto, sería importante contener los déficits fiscales y el crecimiento de la deuda pública en muchos países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), lo que, a su vez, afectaría el financiamiento de las economías en desarrollo. En cuarto lugar, la crisis acentuó el papel cada vez más preponderante de China en la economía mundial. Hoy este país es la tercera economía y el segundo exportador más importante del mundo, el centro gravitacional del sector industrial y uno de los competidores más fuertes del mercado. Desde más lejos, acompañan esta tendencia el Brasil, la Federación de Rusia y la India (que integran, junto a China, el grupo de países denominados BRIC). América Latina y el Caribe será cada vez más dependiente de China, la India y el resto de Asia como principales fuentes de

crecimiento de sus exportaciones. En quinto término, la crisis acelerará los procesos de reestructuración productiva, lo que repercutirá en la competitividad y demandará la actualización de los modelos de negocios productivos y de comercio exterior. Aumentar la presencia de las empresas regionales en las cadenas regionales o globales de valor es un desafío de la internacionalización productiva. Sobre todo, la región debería reforzar su presencia competitiva en el sector de los servicios modernos. Finalmente, el cambio climático también se manifiesta como una fuerza de reestructuración en las cadenas globales de producción (véase la sección H para más detalles).

B. DE LA CRISIS FINANCIERA A LA CRISIS GLOBAL

1. La crisis global y sus perspectivas

Entre el segundo semestre de 2008 y el primero de 2009, la crisis financiera se profundizó y golpeó fuerte a la economía global. Los estrechos vínculos financieros y comerciales, fortalecidos por la globalización de las últimas décadas, resultaron en una transmisión instantánea de la crisis a casi todos los países del mundo. Con ello se generó la recesión más profunda y de mayor cobertura desde la década de 1930 y se puso fin al ciclo 2003-2008 (primer semestre), el más expansivo en 40 años.

Lo más probable es que los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea muestren un débil crecimiento en 2010 tras la marcada recesión de 2009 (véase el cuadro I.1). China y la India crecerían cerca de un 8% y un 5%, respectivamente, en 2009 y en rangos parecidos en 2010. Los países de América Latina y el Caribe han sufrido los efectos de la contracción económica mundial en distinto grado de acuerdo con sus vínculos comerciales y financieros. El país más afectado sería México, debido a sus estrechas relaciones con la economía estadounidense. Como resultado de la crisis, se acentuará la tendencia a la convergencia de las economías avanzadas y emergentes.

2. La crisis financiera

Entre el segundo semestre de 2008 y el primero de 2009, la crisis financiera mundial se profundizó y se extendió a nivel global, lo que generó la recesión más profunda y de mayor cobertura desde los años treinta, con una caída sincronizada de la producción y el comercio internacional. Esta crisis no tiene precedentes en cuanto al carácter global, la simultaneidad y rapidez de la difusión de los efectos globales y el origen en la principal economía del mundo, en particular en su segmento más dinámico, la banca de inversión. En un contexto de turbulencias en los mercados financieros, difícil acceso al crédito, incremento del desempleo y fuerte desvalorización de los activos, la economía mundial registrará una contracción en 2009, algo que no ocurre desde la segunda guerra mundial. Esta contracción afectará a todas las principales economías, excepto a la china. Una de las principales consecuencias de la crisis ha sido la drástica contracción del comercio mundial, en buena medida explicada por la fuerte reducción de los créditos para el comercio y la mayor sensibilidad relativa de los bienes comercializados respecto de la caída de la demanda final. Se espera que se registre una caída en el volumen del comercio internacional cercana al 10%. La anterior contracción del comercio mundial aconteció en 1982 y fue bastante más modesta. Para encontrar una caída de similar profundidad hay que retroceder hasta fines de la década de 1930.

Cuadro I.1
PROYECCIONES DE CRECIMIENTO REAL ANUAL DEL PIB
(En porcentajes)

País/Región	Fondo Monetario Internacional			Banco Mundial			OCDE			CEPAL		
	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010	2008	2009	2010
Mundo	3,1	-1,4	2,5	3,0	-1,7	2,8						
Otras economías avanzadas	0,8	-3,8	0,6	0,7	-4,2	1,3	0,8	-4,1	0,7			
Estados Unidos	1,1	-2,6	0,8	1,1	-3,0	1,8	1,1	-2,8	0,9			
Japón	-0,7	-6,0	1,7	-0,7	-6,8	1,0	-0,7	-6,8	0,7			
Zona del euro	0,8	-4,8	-0,3	0,6	-4,5	0,5	0,5	-4,8	0,0			
Otras economías avanzadas	1,6	-3,9	1,0	2,4	-4,8	2,2						
Economías emergentes y en desarrollo	6,0	1,5	4,7	5,9	2,1	4,4						
China	9,0	7,5	8,5	9,0	6,5	7,5	9,0	7,7	9,3			
India	7,3	5,4	6,5	6,1	5,1	8,0	6,5	5,9	7,2			
América Latina y el Caribe				4,2	-2,2	2,0				4,2	-1,9	3,1
México	1,3	-7,3	3,0	1,4	-5,8	1,7	1,4	-8,0	2,8	1,3	-7,0	2,5
América Central										4,3	-1,1	3,1
El Caribe										1,5	-1,2	0,5
América del Sur										5,5	0,1	3,4
Centro y Este de Europa	3,0	-5,0	1,0	4,2	-1,6	0,6						
Medio Oriente	5,2	2,0	3,7	6,9	2,5	3,0						
África	5,2	1,8	4,1	4,8	1,0	3,7						

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook Update*, Washington, D.C., julio de 2009; Banco Mundial, *Global Development Finance*, Washington, D.C., 2009; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *OECD Economic Outlook*, N° 85, París, junio de 2009; y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2008-2009* (LC/G.2410-P), Santiago de Chile, 2009.

Con esta recesión, llegó a su fin el ciclo que va desde 2003 hasta el primer semestre de 2008 y se considera el más expansivo de los últimos 40 años. Este ciclo tuvo como particularidad que los excedentes de ahorro del Sur financiaron buena parte de las burbujas de los mercados inmobiliarios y bursátiles del Norte, fundamentalmente a través de los excedentes de cuenta corriente de China, el resto de las economías asiáticas y las economías petroleras. Eso permitió que los Estados Unidos pudiesen crecer sobre su potencial, sin presiones inflacionarias, con bajas tasas de interés y con un correlato de elevado déficit de la cuenta corriente y un vertiginoso aumento del endeudamiento por parte de las familias, las empresas y el gobierno. El estallido de estas burbujas afectó a la economía estadounidense, que representa el corazón del sistema, así como a las europeas y a la japonesa, y golpeó con más fuerza a los países en desarrollo en general, que estaban poco preparados desde el punto de vista financiero, y a los países emergentes pequeños y abiertos en particular, que presentan mayor vocación de exportación de manufacturas y más dependencia de los mercados de los Estados Unidos y Europa. Esto no hizo más que reforzar y acentuar algunas tendencias que ya se observaban antes de la crisis: el desplazamiento del motor de la economía mundial del Atlántico al Pacífico, el creciente peso de China en la economía mundial y sus estrechos y crecientes vínculos con las demás economías asiáticas.

El shock recesivo afectó estructuralmente al segmento más dinámico de la principal economía del mundo, el sector financiero de los Estados Unidos, y dentro de este a la banca de inversión, su actor protagónico. La bancarrota de Lehman Brothers y el rescate de American International Group Inc. (AIG) en octubre de 2008 marcan el comienzo de una segunda fase de la crisis financiera. La quiebra de empresas consideradas fundadoras del sector financiero tuvo un efecto drástico en los mercados financieros. Previo a la quiebra del banco de inversión Lehman Brothers, el accionar de las autoridades sugería que se estaba privilegiando evitar el riesgo sistémico, es decir, impedir la quiebra

de grandes entidades financieras que pudiesen arrastrar a un colapso del crédito y de la actividad económica. La lectura de la aceptación de la quiebra de Lehman Brothers fue que las autoridades, en plena crisis, iban a privilegiar el control del riesgo moral, con lo que cualquier intermediario podría quebrar, con independencia de su tamaño. La reacción inmediata fue el pánico, la desaparición del crédito y un par de semanas en que la economía mundial bordeó el colapso financiero (Machinea, 2009). La incertidumbre sobre la salud de otras empresas bancarias y no bancarias resultó en una caída generalizada de la demanda de activos de deuda y el colapso del mercado y los precios de estos activos, lo que obligó a las calificadoras de crédito a reducir las calificaciones de varias instituciones financieras de elevado prestigio y presencia global. Ante esta situación, quienes mantenían vínculos con estas instituciones debieron reducir la exposición de su deuda y comenzaron a exigir el reembolso de sus préstamos, creándose un círculo vicioso. A fines de septiembre, con el colapso del Washington Mutual se registró la mayor crisis de la banca comercial en la historia de los Estados Unidos y los grandes bancos europeos también comenzaron a verse en problemas. Este pánico financiero solo se detuvo parcialmente con la serie de anuncios de recapitalización bancaria, limpieza de activos y extensión de garantías sobre los pasivos bancarios iniciada por el Reino Unido y con las inyecciones sustantivas y coordinadas de liquidez por parte de los principales bancos centrales del mundo.

En Europa, los activos relacionados con el mercado financiero de los Estados Unidos corrían el riesgo de sufrir grandes pérdidas. El miedo de contagio resultó en un fuerte impacto sobre los mercados crediticios y justificó las intervenciones en muchas bancas. El caso más dramático ocurrió en Islandia, donde el colapso de la banca y la insuficiente respuesta de las autoridades resultaron en un verdadero caos económico y político. El reconocimiento, por parte de otros gobiernos de Europa, de la fuerte conexión financiera existente justificó la decidida acción de sus autoridades a fin de minimizar el impacto de la quiebra financiera en Islandia sobre otros países.

La crisis también tuvo un impacto desproporcionado en Europa oriental, donde las economías venían creciendo a tasas elevadas, apoyadas en un abundante endeudamiento externo. Letonia, por ejemplo, tiene dificultades para gestionar su marcada contracción económica, signada por una fuerte inestabilidad cambiaria, alzas en la tasa de desempleo, descontento civil y límites impuestos por un programa de austeridad acordado con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Otros países de esa región tienen problemas similares y varios han debido acudir a préstamos del FMI para enfrentar la crisis. El alto nivel de deuda externa a corto plazo de los países de Europa oriental los presiona a buscar financiamiento justo cuando los mercados internacionales pasan por serias restricciones de liquidez.

La crisis financiera deja varias lecciones sobre los límites de la autorregulación en los mercados financieros, en un contexto de alto nivel de interdependencia internacional. La recesión global causada por la explosión de la burbuja inmobiliaria en los Estados Unidos (crisis de las hipotecas de alto riesgo) puso de relieve tanto los desequilibrios estructurales de la economía mundial como las imperfecciones del sistema financiero internacional, sobre todo en los casos de los Estados Unidos y Europa. Los desequilibrios son de varios tipos: a) el exceso de endeudamiento en los Estados Unidos y de ahorro en China, b) la tendencia excesiva a acumular reservas internacionales en los países en desarrollo, que provoca un sesgo recesivo en la economía global, dado un orden monetario defectuoso que no asegura estabilidad entre las principales monedas internacionales de reserva, y c) un sistema financiero internacional que se ha revelado ineficaz tanto para reducir la volatilidad de sus instrumentos como para anticipar y evitar las cada vez más frecuentes crisis financieras y proveer en forma oportuna los financiamientos necesarios para evitar crisis de balanza de pagos y los efectos de contagio de las economías que mejor se comportan.

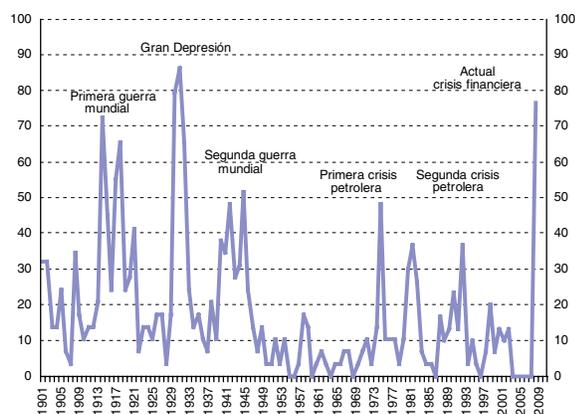
La crisis reveló también las marcadas ineficiencias en la regulación y supervisión de las entidades financieras, particularmente en lo relacionado con los instrumentos y mercados financieros más importantes de la economía mundial. De allí que hoy exista un consenso entre todos los organismos internacionales en torno a la necesidad de aplicar una regulación más estricta y técnicamente más actualizada, en especial sobre los fondos de cobertura, sobre el nivel de apalancamiento de las entidades financieras y sobre el desempeño de las agencias calificadoras de riesgo.

3. El shock recesivo en la economía mundial

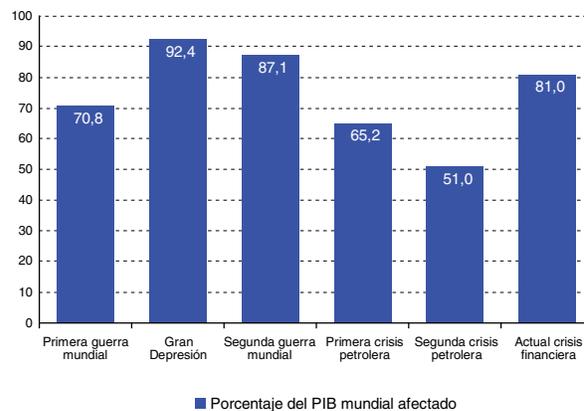
En el segundo semestre de 2008, la economía global entró en la recesión más profunda desde la segunda guerra mundial a consecuencia de la grave crisis financiera y la pérdida global de confianza. Otro factor que contribuyó al frenazo de la economía mundial fue la política monetaria contractiva aplicada en varios países para frenar las expectativas de la inflación hasta el tercer trimestre de 2008. Con la caída de la producción en los países de la OCDE y la fuerte desaceleración de la actividad económica en el resto del mundo, el crecimiento de la economía mundial se volvió negativo desde el cuarto trimestre de 2008. La recesión es única en su carácter sincronizado entre los países (véase el gráfico I.1). Las proyecciones de los principales organismos internacionales sobre la caída del comercio mundial para 2009 varían entre un 10% y un 13%. Se trata de la primera contracción desde 1982 y la mayor desde la Gran Depresión.

Gráfico I.1
PROPORCIÓN DE LA ECONOMÍA MUNDIAL EN RECESIÓN, 1901 A 2009
(En porcentajes)

a) Como porcentaje del total de países del mundo



b) Como porcentaje del PIB mundial



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de “Maddison Historical Statistics” [en línea] <http://www.ggd.net/maddison> y Fondo Monetario Internacional (FMI), Perspectivas de la economía mundial, abril de 2009.

En el segundo trimestre de 2009, la economía estadounidense marcó su cuarto trimestre consecutivo de caída del PIB (véase el gráfico I.2.a). Sin embargo, al comparar la variación entre trimestres consecutivos y llevarla a una base anualizada, la caída del segundo trimestre fue menor que la de los tres trimestres anteriores, gracias a las menores tasas negativas en la inversión no residencial y las exportaciones.

La zona del euro entró en recesión desde el tercer trimestre de 2008 como consecuencia de la crisis financiera, la debilidad de la demanda externa y el fuerte aumento del desempleo. La confianza de empresarios y consumidores se ubica en niveles muy bajos, lo que debilita la demanda interna. Las peores caídas de la actividad económica se registraron en Alemania, Austria, Eslovaquia y los Países Bajos. Sin embargo, los países de Europa del Este registraron desplomes aún mayores a fines de 2008 e inicios de 2009, con contracciones anualizadas del producto de entre el 40% y el 50%.

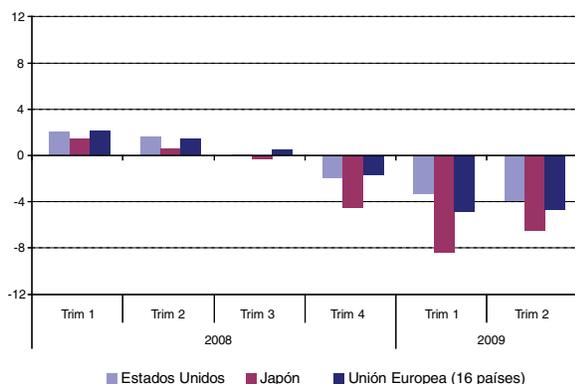
La recesión de la economía japonesa fue anterior y más profunda que la de los Estados Unidos y la zona del euro. Esto se debe, en gran parte, a la importante caída de las exportaciones netas, que tienen mayor incidencia en el producto que en el resto de las economías avanzadas. Además de la menor demanda externa, las exportaciones japonesas sufrieron la fuerte apreciación del yen. A su vez, el desplome de las exportaciones impactó en la inversión privada y provocó un notorio aumento de quiebras de empresas. El consumo privado también bajó en los últimos trimestres a consecuencia de las peores condiciones del mercado de trabajo, lo que se tradujo en un alto nivel de desempleo.

En Asia, la importancia de las exportaciones de manufacturas y de la “fábrica Asia” para las economías de la región resultó en una fuerte contracción económica. Los países del sudeste asiático han sufrido con la caída de las exportaciones chinas a consecuencia de la menor demanda de productos manufacturados por parte de los países industrializados (véase el gráfico I.2.b). Por su parte, China y la India tienen una economía doméstica de mayor peso y eso sirvió para sostener altas tasas de crecimiento (véase el gráfico I.2.c). En el caso de China, la elevada participación del comercio de procesamiento, con bajo valor agregado, hace que el descenso de la demanda de productos manufacturados haya tenido un efecto reducido en la economía del país.

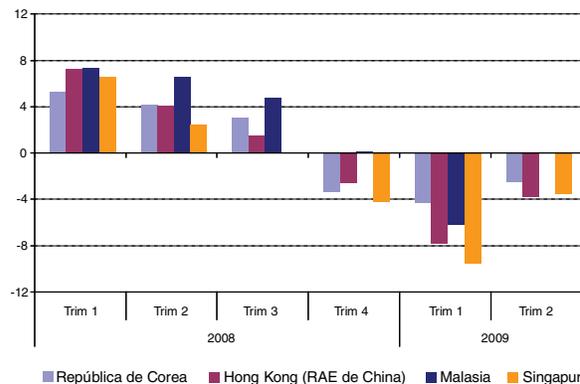
Los países de América Latina y el Caribe han sufrido los efectos de la contracción económica mundial de acuerdo con sus vínculos comerciales y financieros (véase el gráfico I.2.d). Para México, la fuerte caída de la economía estadounidense ha significado una marcada contracción de las exportaciones y la economía doméstica. Si bien la Argentina y el Brasil sufrieron una notoria desaceleración a fines de 2008, sus vínculos con China y una mayor dependencia de las exportaciones de productos básicos agrícolas, cuya demanda ha sido menos afectada por la crisis (véase el cuadro I.2), han mitigado las consecuencias de la contracción en los países industrializados.

Gráfico I.2
**PRINCIPALES ECONOMÍAS Y REGIONES: CRECIMIENTO DEL PIB CON RESPECTO
 AL MISMO TRIMESTRE DEL AÑO ANTERIOR, 2008 A 2009**
 (En porcentajes)

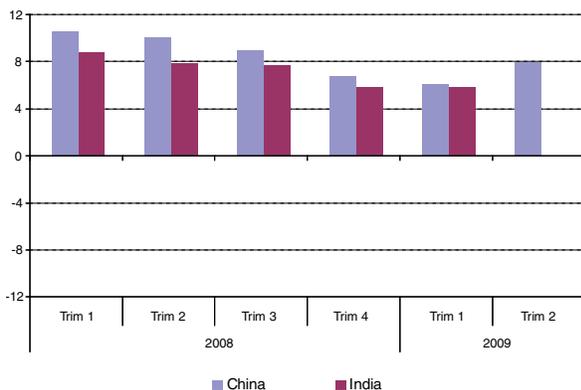
a) Estados Unidos, Japón y Unión Europea
 (16 países)



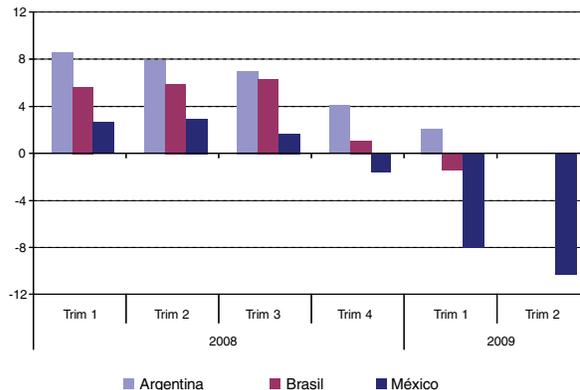
b) República de Corea, Hong Kong (RAE de China)
 Malasia y Singapur



c) China e India



d) Argentina, Brasil y México



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de las oficina nacionales de estadística de los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea, y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

C. LA POLÍTICA ECONÓMICA AL RESCATE

La profundidad de la crisis condujo a niveles inéditos de intervención fiscal y monetaria. Se trata de intervenciones sin precedentes en cuanto a tamaño y audacia, que ayudaron a evitar una crisis más profunda.

1. Estados Unidos

Los Estados Unidos están implementando el paquete de estímulo fiscal más grande del mundo. En febrero de 2008, ante las señales de que se produciría una fuerte desaceleración de la economía, el Congreso estadounidense aprobó una reducción de impuestos de 168.000 millones de dólares. Un año después, en febrero de 2009, el gobierno aprobó un plan estimado en 787.000 millones de dólares, o un 5,5% del PIB. De estos, unos 288.000 millones de dólares se otorgan bajo la forma de reducción de impuestos y el resto corresponde a inversiones en infraestructura, recursos renovables, investigación y desarrollo, tecnología y educación. También se incluyen fondos para los desempleados y la salud pública, así como programas para apoyar a los sectores más afectados, particularmente la industria automotriz (véase el recuadro I.1).

Recuadro I.1

APOYO AL SECTOR AUTOMOTOR EN LOS ESTADOS UNIDOS Y LA UNIÓN EUROPEA

Frente a la caída de la producción industrial en los países desarrollados, muchos de los gobiernos están implementando medidas de rescate. Uno de los sectores más perjudicados ha sido el automotor, que registra pérdidas sin precedentes.

Si bien los ingresos de la industria automotriz en los Estados Unidos bajaron un 2,5% en 2008, el efecto de la crisis se va a sentir con más fuerza en 2009. Las ventas de autos en enero y febrero de 2009 bajaron un 66% y un 56%, en comparación con los mismos meses de 2008. Las grandes automotoras estadounidenses (General Motors, Ford y Chrysler) tomaron medidas drásticas para seguir funcionando y negociaron planes de apoyo a la industria con el Gobierno de los Estados Unidos. El primero de estos planes incluía 17.400 millones de dólares para General Motors y Chrysler (Ford no recibió ayuda) en forma de préstamos para financiar operaciones mientras las empresas se reestructuraban. El segundo plan incluye otro préstamo para ayudar a las automotoras mientras pasan por el proceso de quiebra y negociación con sus acreedores. El objetivo es eliminar pasivos de forma organizada y rápida y formar alianzas con otras empresas para crear organizaciones más eficientes y competitivas. Chrysler anunció su quiebra y reestructuración el 30 de abril de 2009 y muchos de sus activos fueron comprados por la italiana Fiat. El 1° de junio de 2009 le tocó a General Motors anunciar la quiebra. Su subsidiaria europea Saab también está bajo protección de quiebra y Opel fue vendida a una empresa canadiense de piezas de autos. Otra iniciativa para facilitar la recuperación del sector consiste en la implementación de un subsidio para la compra de autos nuevos mediante la entrega de uno usado como parte de pago.

En Europa, el sector automotor ha registrado similares caídas en las ventas. En 2009, la industria anticipa una reducción del 20% en la producción (equivalente a 60.000 millones de euros) en los 27 países de la Unión Europea. Los gobiernos del continente han reconocido la importancia de sostener la industria y su cadena de valor. En octubre de 2008, Alemania y Francia anunciaron ayudas por 20.000 millones de euros para los próximos cuatro años en forma de un fondo de apoyo para la producción, con los estándares de mayor competencia, innovación y tecnología. En una iniciativa similar a la de los Estados Unidos, varios países también han creado incentivos para la compra de autos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, *Federal Reserve Statistical Release*, abril de 2009; Reuters, “Chrysler declares bankruptcy; agreement puts Fiat in control”, mayo de 2009; IHS Global Insight, *Impacts of the Financial and Economic Crisis on the Automotive Industry*, 2009; y Comisión Europea, “Responding to the crisis in the European automotive industry”, 25 de febrero de 2009.

El mayor impacto del paquete de estímulo fiscal se anticipa para mediados de 2009. De acuerdo con datos oficiales (véase el sitio web www.recovery.gov), a fines de mayo de 2009 se había gastado solo un 35% de los montos disponibles en el plan. La gran mayoría de los gastos (84%) se ha concretado en forma de transferencias a gobiernos locales y a personas físicas y el 13% en forma de rebajas de impuestos (Zandi, 2009). Sin embargo, el paquete de estímulo fiscal solo es una parte del plan del

gobierno para enfrentar la crisis. Según el Milken Institute (2009), el Gobierno de los Estados Unidos comprometió un total de 9.8 billones de dólares en varias iniciativas¹. Además de gastos fiscales, estos compromisos incluyen obligaciones financieras que van desde inyecciones directas de capital (como el financiamiento de la venta de Bear Stearns y de la compra de las obligaciones de deuda) hasta garantías de préstamo, devoluciones de impuestos e, incluso, mejores términos en facilidades de crédito a corto plazo.

2. Unión Europea

El plan de estímulo adoptado por el Consejo Europeo aumentaría los gastos fiscales en un 1,5% del PIB de la región, lo que equivale a 200.000 millones de euros. La Comisión Europea espera orientar las inversiones del plan para incrementar la competitividad de la región a mediano plazo. Las inversiones tendrán por objeto mejorar la eficiencia energética, estimular el desarrollo de tecnología ecológica en los sectores automotor y de la construcción y perfeccionar la infraestructura del transporte y de la información. Hasta mediados de 2009, los efectos del plan europeo han sido limitados. Los datos obtenidos por la Comisión Europea y el Instituto Sindical Europeo a junio de 2009 muestran que el total de gastos fiscales implementados o con planes concretos de implementación en la Unión Europea se situaría en el orden del 1,1% del PIB en 2009 y del 0,7% del PIB en 2010 (Comisión Europea, 2009; Watt y Nikolowa, 2009, pág. 12). La Comisión Europea prevé un impacto en el crecimiento real del PIB del 0,75% en 2009 y del 0,33% en 2010. Este total no incluye el efecto de los estabilizadores automáticos en los presupuestos nacionales, como los seguros de salud y desempleo, que podrían agregar otros 200.000 millones de euros.

3. China

China está implementando el segundo paquete de estímulo más grande y eficaz del mundo². El 9 de noviembre de 2008, las autoridades chinas anunciaron un paquete de estímulo por 4 billones de RMB (586.000 millones de dólares), equivalente a un 12,5% del PIB de 2008. Este paquete, que se aplicaría entre el cuarto trimestre de 2008 y fines de 2010, es el segundo más grande del mundo después del de los Estados Unidos y las autoridades chinas estiman que su implementación llevaría el déficit fiscal del país de un 0,1% del PIB en 2008 a un 2,9% del PIB en 2009.

El paquete de estímulo chino incluye tres pilares. Estos son: i) un plan de inversiones, ii) un mecanismo de financiamiento y iii) elementos de política industrial. Además, durante el primer trimestre de 2009, los préstamos bancarios se expandieron de manera explosiva y sus montos alcanzaron los 4,6 billones de RMB y superaron a los del paquete reactivador. Se trata de una expansión crediticia sin parangón y en un plazo extremadamente breve³.

¹ Las cantidades comprometidas incluyen los fondos totales asignados o desembolsados. Esta cifra no se debe interpretar como el costo total de estas iniciativas, ya que según la metodología utilizada, ella “demuestra un límite superior actualmente establecido de los fondos proporcionados y/o los costes de los programas”. Véase Milken Institute (2009).

² Para mayores detalles, véase Naughton (2009a) y (2009b).

³ La contundencia de este paquete crediticio es tal que suscita algunas inquietudes respecto de sus eventuales efectos inflacionarios futuros, así como sobre su posible contribución a la gestación de burbujas financieras y sobre la capacidad de recuperación de los créditos que pueda tener la banca china.

Las diversas críticas realizadas al programa inicial condujeron a su redefinición. Este programa se centraba demasiado en la infraestructura física y las críticas consiguieron modificar la composición sectorial de las inversiones para tener en cuenta a aquellos sectores que puedan contribuir más al aumento del ingreso familiar y el consumo privado. En la actualidad, la vivienda, la salud y la educación representan cerca de dos tercios de los gastos para el segundo tramo (primer trimestre de 2009), destacándose la construcción de 2.000 hospitales en distintos condados, la construcción o ampliación de más de 5.000 clínicas rurales y la extensión de la cobertura del seguro médico y los tratamientos médicos.

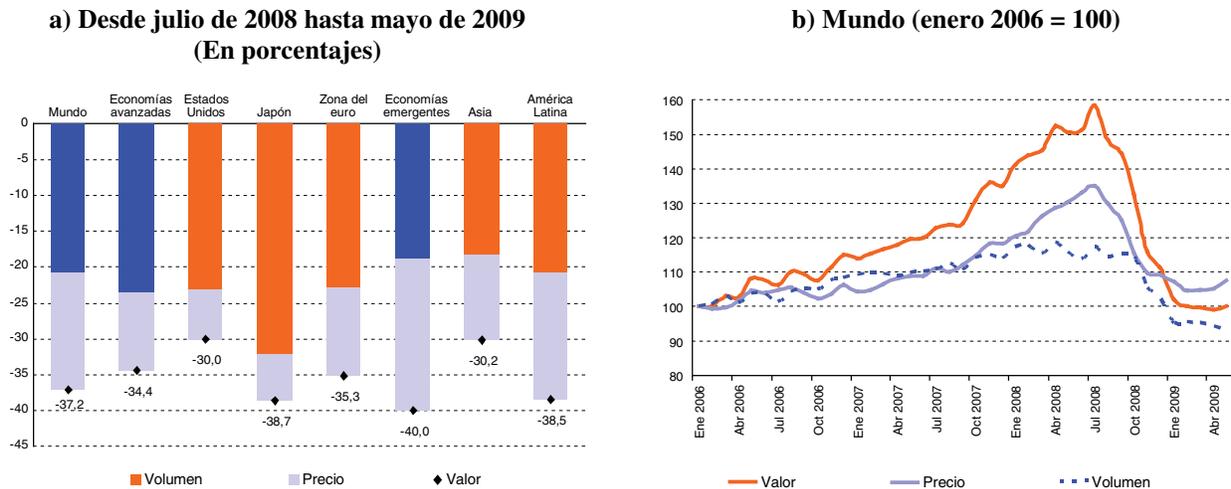
Al mismo tiempo, el plan aborda la innovación y la competitividad. Para eso, cuenta con un programa hasta 2011 orientado a 10 sectores, incluidos los sectores automotor, del acero, de la construcción naval, de las maquinarias industriales, de los textiles y las industrias livianas, de la electrónica y de la informática. Entre otras cosas, el gobierno tiene previsto destinar 600.000 millones de RMB a la creación e integración de tres redes: Internet de próxima generación, redes inalámbricas de tercera generación y televisión digital. Para el sector automotor, se contempla un aumento de fondos públicos (5.000 millones de RMB) para subsidiar las compras de autos en áreas rurales. Al mismo tiempo, los subsidios destinados a reemplazar autos antiguos aumentan un 40% para llegar a 1.000 millones de RMB, mientras se introducen descuentos en el impuesto a las ventas para promover la fabricación y compra de autos de tamaño reducido (cilindrada de menos de 1,6 litros) con menores emisiones de óxido de carbono. Este programa de subsidios para autos se combina con un incentivo especial de descuentos de un 13%, con subsidios equivalentes de 140.000 millones de RMB, para compras de hasta dos equipos eléctricos y electrónicos por familia. En China existen cerca de 220 millones de familias rurales que califican para estos subsidios.

D. EL IMPACTO DE LA CRISIS EN EL COMERCIO MUNDIAL

1. El retroceso en el comercio mundial de bienes

El comercio mundial se desplomó muy rápidamente como consecuencia de la crisis financiera y económica. La crisis económica mundial ha generado una intensa reducción de la demanda, lo que, a su vez, ha provocado un marcado descenso de los precios mundiales de los productos básicos. Desde julio de 2008 (el punto más alto del año) hasta mayo de 2009, se registró una contracción del 37% en el valor del comercio mundial, un 16% de la cual se debió a la reducción de los precios de comercio (véase el gráfico I.3). Todas las regiones del mundo han sufrido un descenso de sus exportaciones. Por ejemplo, entre noviembre de 2008 y marzo de 2009, más del 90% de los países de la OCDE experimentó una reducción mensual de sus exportaciones e importaciones superior al 10%, en comparación con el mismo período del año anterior (Araújo y Oliveira Martins, 2009). Como grupo, las economías emergentes han registrado la reducción más marcada en los precios de las exportaciones (21%), mientras que la caída en volumen ha sido algo menor (18%).

Gráfico I.3
DESPLOME DE LAS EXPORTACIONES POR GRUPOS Y PAÍSES SELECCIONADOS

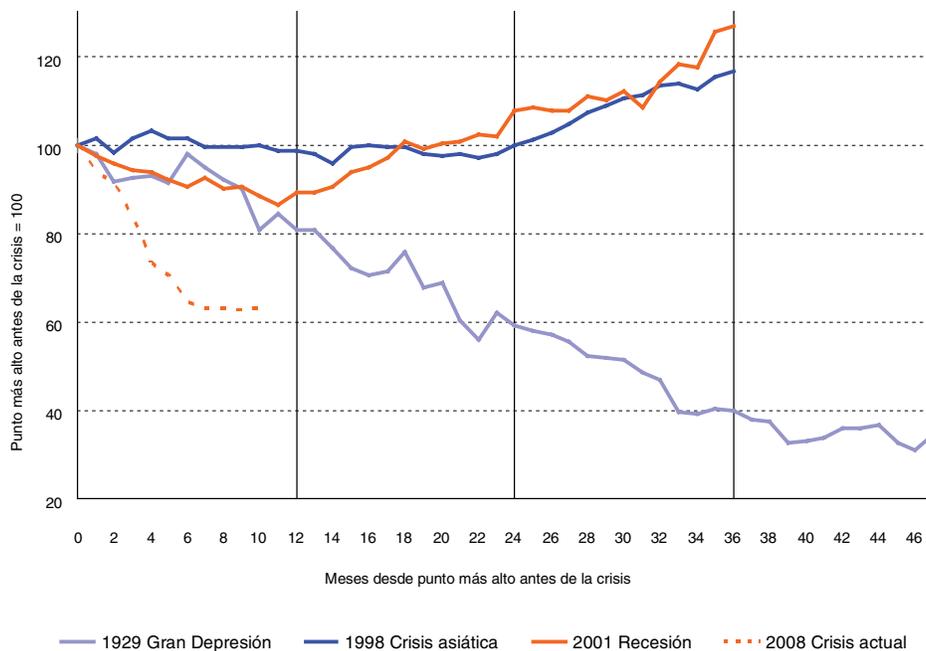


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CBP Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis, "World-trade Monitor", 2009.

Se observó una caída generalizada de las exportaciones en casi todos los países. Los más afectados fueron los que exportaban manufacturas a los Estados Unidos o a la Unión Europea, o a ambos a la vez, como Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), el Japón, la provincia china de Taiwán, la República de Corea y Singapur en Asia y Alemania, Bélgica, Finlandia, Hungría y los Países Bajos en Europa. El comercio mundial de productos manufacturados se contrajo drásticamente y con ello se redujo la producción industrial. Una parte importante de esta caída se asocia a una contracción del gasto en consumo ante el brusco deterioro de las expectativas de los hogares y las empresas a nivel global y el aumento del desempleo. Gracias al dinamismo de la economía china, la demanda internacional de productos básicos mineros y energéticos se mantuvo elevada en el primer semestre de 2009. Por eso, para América del Sur, que se especializa en la exportación de productos básicos, la novedad es que la crisis está reforzando su tendencia a depender menos del ciclo estadounidense y más de los ciclos de China y Asia.

El desplome del comercio mundial de bienes ha sido más rápido que en otras crisis anteriores, incluida la Gran Depresión de los años treinta (véase el gráfico I.4). En la crisis asiática, la caída del comercio mundial no pasó del 6% después de 10 meses. Durante la recesión estadounidense de 2001, el valor del comercio mundial bajó un 12% en 11 meses. En los primeros nueve meses de la actual crisis, el comercio mundial se desplomó un 37%. La Gran Depresión resultó en un descenso similar solo después de transcurridos más de 20 meses desde el inicio de la crisis.

Gráfico I.4
EVOLUCIÓN DEL COMERCIO MUNDIAL EN LAS PRINCIPALES CRISIS MUNDIALES
 (Nivel previo a la crisis=100)



Fuente: CBP Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis, “World-trade Monitor”, 2009; League of Nations, *Monthly Bulletin of Statistics*, 1934.

Nota: No incluye servicios. Índice de valores en dólares constantes. El mes inicial es el punto más alto del comercio cerca del inicio de la crisis.

El desplome del comercio de bienes ha sido superior a la caída del PIB a nivel mundial debido a varios factores. En primer lugar, el comercio se caracteriza por una creciente especialización vertical, donde una reducción de la demanda final causa una inmediata caída de la demanda de insumos importados y, como consecuencia, un shock negativo se transmite mucho más rápido a lo largo de la cadena de valor entre distintos países. Además, como los flujos de comercio se miden en valores brutos y no en valor agregado, los insumos cruzan las fronteras más de una vez, multiplicándose así el efecto original de la caída de la demanda de bienes finales importados⁴. En segundo término, los bienes duraderos de consumo y de inversión comercializados son más sensibles a variaciones en la demanda que los bienes y servicios no transables. En tercer lugar, la caída del comercio se vio acentuada por la necesidad de reducir los inventarios, dado que la demanda cayó abruptamente. Sin embargo, este efecto de agotar inventarios sobre el comercio mundial debería reducirse en los próximos meses.

Un cuarto factor es la menor disponibilidad de financiamiento para el comercio. Esta falta de financiamiento constituye un problema especialmente serio en presencia de cadenas globales de valor cuyo funcionamiento depende de la disponibilidad oportuna de financiamiento en sus distintas etapas. En noviembre de 2008, la brecha entre oferta y demanda de fondos se estimó en un mínimo de

⁴ Para una más completa discusión sobre el papel amplificador de la especialización vertical en los flujos de comercio mundial, véanse Yi (2003) y (2009).

25.000 millones de dólares, pero podría haber llegado a los 100.000 millones de dólares⁵. Como consecuencia, el precio cobrado por los bancos por emitir cartas de crédito que garantizan el pago a los exportadores se elevó de manera significativa, más allá de lo que indicaría una evaluación estándar de riesgo (véase el recuadro I.2)⁶.

Recuadro I.2

EL IMPACTO DEL MENOR FINANCIAMIENTO DEL COMERCIO

El mejor indicador de las restricciones del crédito es el aumento de los diferenciales. A causa de la reducción de la liquidez global y la reevaluación del riesgo de los clientes y los países, en el transcurso de 2008 los diferenciales para una carta de crédito a 90 días aumentaron de 10 a 16 puntos básicos y de 250 a 500 puntos básicos en el caso de una carta de crédito proveniente de países emergentes. En promedio, los diferenciales de los créditos para el comercio aumentaron de un factor 10 a uno 50. En julio de 2009, la Organización Mundial del Comercio (OMC) advirtió que “la evidencia anecdótica muestra que la situación del mercado global sigue tensa, con mayores incumplimientos de pagos y costos más altos del crédito” (OMC, 2009a).

Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), el financiamiento externo afecta de manera significativa las importaciones, con una elasticidad negativa del 9,5% por cada cambio del 10% en los flujos netos de capital (Thomas, 2009). Lo mismo ocurre con el impacto sobre las exportaciones, donde por cada 10% en cortes de financiamiento se podrían experimentar reducciones del 12,7% en las exportaciones de productos básicos. El Banco Mundial también ha reconocido la importancia del financiamiento sobre el comercio y la necesidad de ayudar a los países en desarrollo. Sin embargo, la evidencia más casuística del Instituto de Estudios para el Desarrollo de la Universidad de Sussex indica que este tema no contribuyó significativamente a la caída de las exportaciones en el período que va de febrero a marzo de 2009 para un grupo de empresas de África subsahariana (Humphrey, 2009).

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), Universidad de Sussex y Organización Mundial del Comercio (OMC).

La mitad de la caída del valor del comercio internacional corresponde a la reducción de precios de los bienes transados, en particular los bienes primarios. Los precios de dichos productos registraron un notorio incremento hasta mediados de 2008, bajaron en el segundo semestre de ese año y se fueron recuperando parcialmente en el primer semestre de 2009 (véase el recuadro I.3).

El volumen del comercio mundial de manufacturas parece haberse reducido más que el de productos básicos, como sugieren los datos de importaciones de China, los Estados Unidos y la Unión Europea. Durante el período que va de enero a mayo de 2009, el volumen de importaciones se redujo aproximadamente una cuarta parte en los Estados Unidos y un 16% en la Unión Europea, respecto del mismo período del año anterior. La contracción fue menor en el caso de las importaciones de productos agrícolas. Los precios cayeron en proporciones similares en ambas zonas, salvo en el caso de los productos manufacturados.

⁵ Hay dos tipos de explicaciones para esta falta de coincidencia entre oferta y demanda. Según los entes estatales, en situaciones de crisis como la actual, los actores privados incurren en un comportamiento de manada, especialmente cuando confunden el riesgo de una operación particular con el riesgo país. El resultado es que se produce una retirada masiva del crédito desde países en desarrollo hacia países menos riesgosos. Por su parte, los bancos comerciales (que representan un 80% del mercado mundial de financiamiento del comercio) argumentan que la implementación, a partir de 2007, de los nuevos requerimientos de capital emanados del Nuevo Acuerdo de Capital de Basilea (Basilea II) ha tenido un efecto procíclico sobre la oferta de capital. En condiciones de mercado desfavorables, aumentarían significativamente los requerimientos de capital asociados al financiamiento del comercio, sobre todo con países en desarrollo. Por lo mismo, algunos bancos promueven un relajamiento de dichos estándares para las operaciones de comercio exterior, dada su baja tasa de no pago y la existencia de una garantía colateral (los bienes exportados) (Auboin, 2009).

⁶ Véase OMC [en línea] http://www.wto.org/spanish/news_s/news08_s/gc_dg_stat_12nov08_s.htm.

Recuadro I.3
**PRECIOS DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS EN 2008 Y 2009: EXPLOSIÓN, CAÍDA
 Y RECUPERACIÓN**

En 2008 se registró una reversión de la tendencia de incremento progresivo del precio de los productos básicos que marcó los tres años anteriores. El rápido aumento de precios originado en 2005 culminó a mediados de 2008 y fue seguido por una fuerte caída en todos los grupos de productos básicos en la segunda mitad del año. Los productos energéticos experimentaron el mayor auge de precios en la primera mitad de 2008 y una caída más severa que los otros productos básicos en el segundo semestre. Entre julio de 2007 y julio de 2008 se observa un incremento rápido del precio del petróleo de 70 dólares a 145 dólares el barril, seguido por una drástica caída hasta 40 dólares el barril en febrero de 2009 y una recuperación parcial hasta 70 dólares el barril en agosto de 2009.

En el primer trimestre de 2009 se observa la estabilización de algunos precios y el aumento de otros. Entre los productos que se recuperan están el azúcar, el trigo, el maíz, el café, la soja, el cobre, el zinc y el petróleo. Por otra parte, los precios del acero, el aluminio, el carbón y el gas natural parecen estabilizarse a partir de enero de 2009. Pese a la reciente recuperación, en 2009 se espera una reducción de los precios de todos los grupos de productos básicos con respecto al *boom* de 2008. Los precios de los alimentos, con excepción del azúcar, bajarán entre un 15% y un 40%, aproximadamente, dependiendo del producto (véase el cuadro). Se anticipa una rebaja del 40% en el precio del petróleo debido, entre otros factores, a una contracción de la demanda en 2008 y a la persistencia de una demanda más débil en 2009. Al mismo tiempo, la capacidad de producción adicional de los países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) ayuda a mantener la presión sobre los precios. Los precios de los metales también bajarán, en promedio, aproximadamente un 39% en 2009, previéndose el mayor descenso en el aluminio y los productos de acero. En 2010 se espera que la recuperación gradual del crecimiento global cause una reversión de la tendencia negativa y que los precios se recuperen ligeramente, aunque sin llegar a los niveles inusualmente altos de 2008.

**PROYECCIONES DE CAMBIOS EN PRECIOS DE BIENES BÁSICOS,
 RESPECTO DEL AÑO ANTERIOR**
 (En porcentajes)

	2009	2010
Alimentos		
Granos	-23,9	11,0
Semillas oleaginosas	-30,2	-4,2
Maíz	-16,5	13,0
Trigo	-27,6	9,9
Arroz	-18,7	-4,0
Soja	-23,8	-4,6
Aceite de soya	-39,2	-5,5
Azúcar	0,8	11,4
Metales		
Cobre	-36,3	12,9
Aluminio	-43,3	-1,1
Hierro	-34,7	-12,4
Productos de acero	-47,9	-3,0
Zinc	-10,3	6,6
Energía		
Carbón	-42,6	4,1
Gas natural	-46,8	22,6
Petróleo crudo (WTI)	-39,8	20,0

Fuente: Para el petróleo: Administración de Información Energética de los Estados Unidos (EIA), *Short-Term Energy Outlook*, 11 de agosto de 2009. Para otros productos, Economist Intelligence Unit (EIU), *Global Outlook*, 1° de julio de 2009.

Cuadro I.2
PRINCIPALES MERCADOS: EVOLUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES TOTALES,
ENERO-MAYO DE 2009 FRENTE A ENERO-MAYO DE 2008
(En porcentajes)

Sectores	Estados Unidos			Unión Europea		
	Valor	Volumen	Precio	Valor	Volumen	Precio
Agricultura	-8,7	-7,2	-1,5	-9,1	-10,1	0,9
Minería y petróleo	-52,7	-25,6	-27,1	-36,3	-12,2	-24,0
Manufacturas	-27,2	-27,3	0,0	-20,7	-25,6	4,9
Total	-32,0	-26,1	-5,9	-22,4	-16,0	-6,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Departamento de Comercio de los Estados Unidos y la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT).

Las importaciones chinas de productos agrícolas como la soja y los cereales mantuvieron una dinámica positiva fuerte en los primeros meses de 2009 y crecieron un 28% y un 49%, respectivamente, en términos de cantidad. Sin embargo, los productos minerales y manufacturados han sufrido más, imitándose, en estos casos, la tendencia de los Estados Unidos y Europa.

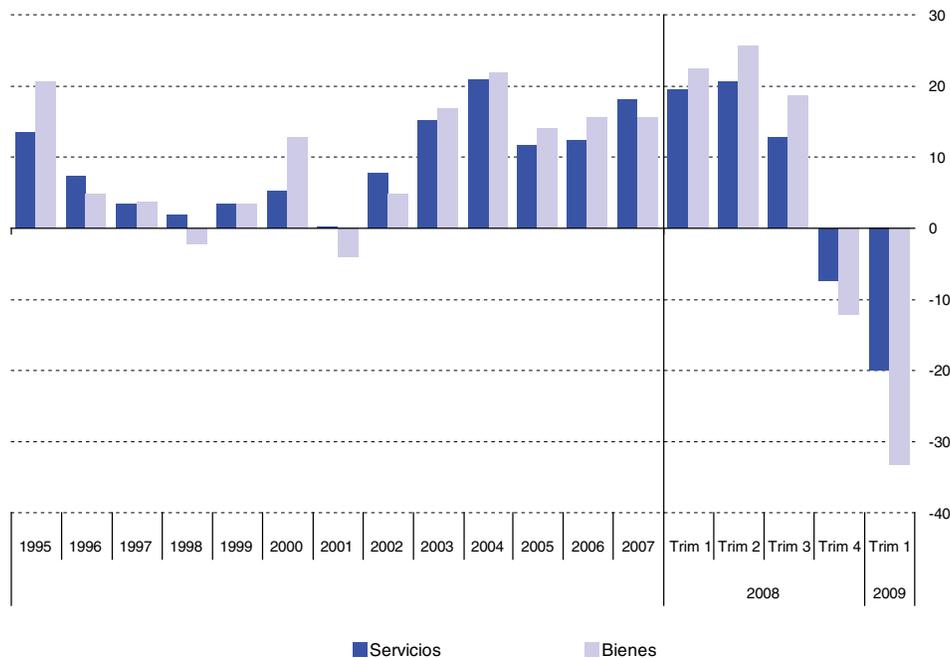
2. El comercio de servicios (modernos) está resistiendo mejor que el comercio de bienes

En medio del derrumbe generalizado del comercio mundial, aparecen algunas luces en el comercio de servicios (véase el gráfico I.5). Mientras que los datos del comercio mundial de servicios para el primer trimestre de 2009 muestran un desplome de las exportaciones en los rubros transporte (véase el recuadro I.4) y viajes similar a la contracción observada en el comercio en bienes, el rubro “otros servicios”, que incluye sectores como los servicios financieros, empresariales, informáticos y de construcción, se muestra resistente a la crisis.

Varias razones explican los motivos por los que el comercio de otros servicios parece resistir mejor en la actual crisis, en comparación con el comercio de bienes (Borchert y Matoo, 2009). El comercio de otros servicios, especialmente en el caso de los servicios empresariales que se transan en forma electrónica, depende menos del financiamiento que el comercio de bienes, ya que las empresas que lo realizan no suelen contar con financiamiento debido a su limitado colateral tangible.

Además, la producción de servicios es menos fragmentada a nivel internacional que la producción de bienes. En consecuencia, no hay movimiento de insumos entre las múltiples fronteras, como suele ocurrir con la especialización vertical en bienes. Finalmente, la demanda de algunos servicios, como los servicios empresariales, es más estable que la de bienes. La subcontratación de ciertos servicios, como la contabilidad y la informática, resulta clave para la competitividad de una empresa y no depende de la escala de producción. Otro factor destacado es que buena parte del comercio de servicios empresariales se basa en una relación de confianza de larga data entre el vendedor y el comprador. La crisis parece haber generado incluso nuevos mercados para una serie de servicios, como el procesamiento de deuda y los servicios legales para empresas en proceso de quiebra.

Gráfico I.5
**CRECIMIENTO DEL COMERCIO MUNDIAL DE BIENES Y SERVICIOS
 CON RESPECTO AL MISMO TRIMESTRE DEL AÑO ANTERIOR**
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional, *Balance of Payments Statistics* y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Nota: Tasas de crecimiento en comparación con el mismo período del año anterior. Los datos trimestrales provienen de la OCDE e incluyen a los países miembros además del Brasil, la Federación de Rusia, India, Indonesia y Sudáfrica.

Sin embargo, la aparente resistencia del comercio de servicios frente a la crisis podría verse amenazada por el proteccionismo. Hasta ahora, se han adoptado relativamente pocas medidas explícitamente proteccionistas en dicho sector (Borchert y Matoo, 2009). Sin embargo, el nuevo clima político y social prevaleciente en muchos países, en ocasiones agudizado por las repercusiones de la propia crisis en el mercado de trabajo, tiende a reflejar un mayor grado de intervención estatal y resistencia a la inmigración, lo que podría generar, entre otras cosas, un prejuicio discriminatorio en el proceso de selección de las empresas extranjeras en el ámbito de la subcontratación⁷.

El comercio mundial de servicios a través del modo 3 (ventas realizadas por filiales locales de transnacionales) también parece muy afectado. Más de la mitad del comercio mundial de servicios se lleva a cabo mediante las ventas en filiales en el extranjero, para las que la inversión extranjera directa (IED) es un instrumento esencial. En los datos preliminares del primer trimestre de 2009 se observa una caída de la IED en el mundo, lo que tendría marcados efectos en las exportaciones de servicios a través de esta modalidad.

⁷ Dos importantes ejemplos de esto son la cláusula de contratación pública “Buy American” de la ley federal de recuperación y reinversión estadounidense y el programa de incentivos “Buy China” (véase la sección C.3).

Recuadro I.4

EL IMPACTO DE LA CRISIS EN EL TRANSPORTE MARÍTIMO

Con la crisis que estalló en 2008, el sector de transporte marítimo sufrió un importante retroceso debido a la fuerte caída de los volúmenes transados. Dado que gran parte de los productos exportados e importados se movilizan por vía marítima, la consecuencia natural fue una reducción de la dinámica del transporte por mar.

El transporte marítimo se divide en dos grandes mercados: los productos que se transportan almacenados en contenedor y los productos transportados a granel. Respecto de 2008, en 2009 se espera una declinación del 5% en el volumen de graneles secos transportados por vía marítima. Con la excepción de las importaciones chinas de hierro y carbón, la mayoría de los países del mundo continúan reportando caídas en las exportaciones e importaciones de graneles secos, mientras que los bajos niveles de producción de la industria del acero han profundizado la caída del comercio de este producto y del carbón, proyectándose una reducción interanual del 7,3% y el 11,6%, respectivamente, en el agregado mundial.

Aunque menor a la que mostraron los fletes de graneles secos, también se ha producido una baja en los fletes de contenedores. Ello se explica por la débil demanda de servicios de transporte y la actual situación de sobreoferta de capacidad. La CEPAL estima un ligero crecimiento de los fletes de contenedores para el tercer trimestre del año. Sin embargo, de manera similar a lo que ocurre con la flota granelera, en los contenedores también se seguirá observando una tendencia a la sobreoferta.

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

E. EL NUEVO PAPEL DE CHINA Y LOS OTROS PAÍSES DENOMINADOS BRIC EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

1. China: el gran actor económico de la década

Junto a otras grandes economías emergentes como el Brasil, la Federación de Rusia y la India, China se ha convertido en un actor preponderante del escenario global. Entre 2000 y 2008, los denominados BRIC contribuyeron con la mitad del crecimiento del PIB mundial y aumentaron su participación en el producto mundial del 16% al 22%. Además, su participación en el comercio mundial ha aumentado de un 3% a un 13% entre 1990 y 2008 (véase el cuadro I.3). El mayor protagonismo entre los BRIC lo tiene China, que definitivamente está saliendo más fortalecida de la crisis y todo indica que esta le permitirá dar un salto adicional en sus objetivos de inversión en el exterior e internacionalización de sus empresas.

Junto con la de la India, la economía china es una de las pocas economías de mayor tamaño que sigue creciendo. De acuerdo con las estimaciones del Banco Mundial, las economías de China y la India estarían contribuyendo con 0,9 y 0,3 puntos porcentuales, respectivamente, al crecimiento global previsto para 2009, lo que representa más de tres cuartos del crecimiento positivo en el año⁸. Frente a este dinamismo previsto, los países en desarrollo, incluyendo a América Latina y el Caribe, deberían incentivar el realineamiento de sus economías hacia la creación de más vínculos Sur-Sur. Para una mayor discusión sobre los vínculos entre China y América Latina y el Caribe, véase el capítulo 3.

⁸ En las estimaciones del Banco Mundial (2008), los países con crecimiento positivo sumarían 1,49 puntos porcentuales al crecimiento global. De estos, 0,91 puntos porcentuales se deben a China y 0,27 puntos porcentuales a la India (un 60,9% y un 18,0%, respectivamente). Se espera que los países que se contraigan contribuyan con -2,6 puntos porcentuales de crecimiento a la economía global.

Cuadro I.3
PAÍSES SELECCIONADOS: PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL MUNDIAL
 (En porcentajes)

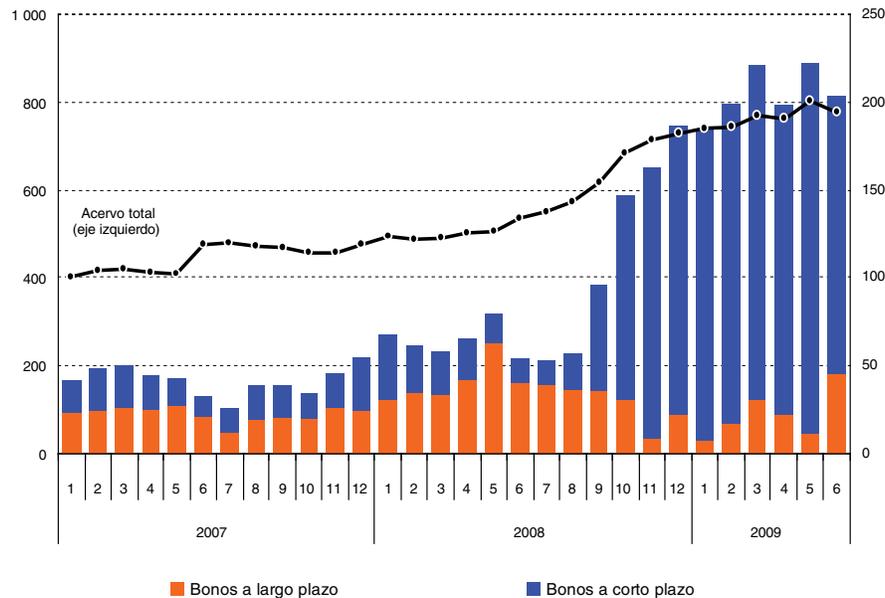
	China					Brasil, Federación de Rusia, India					Otros países de Asia en desarrollo				
	1990	2000	2008	Variación 1990-2000	Variación 2000-2008	1990	2000	2008	Variación 1990-2000	Variación 2000-2008	1990	2000	2008	Variación 1990-2000	Variación 2000-2008
Población	22	21	20	15	9	22	23	23	26	25	13	14	14	18	18
PIB (en PPA)	4	7	11	13	18	0	9	11		13	4	4	5	5	6
Comercio (exportaciones + importaciones)	2	4	8	6	11	1	3	5	4	6	3	5	4	6	4
Inversión extranjera directa	2	3	6			1	3	5			4	0	2		
Reservas internacionales	3	8	29	12	40	...	5	13	...	17	16	19	14	22	11
Consumo de petróleo	4	6	10	28	40	12	9	9	-13	13	3	5	5	16	5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), Perspectivas de la economía mundial, abril de 2009, base de datos; Banco Mundial, “World Development Indicators” [base de datos en línea] <http://devdata.worldbank.org/dataonline/>; Economist Intelligence Unit y British Petroleum.

Nota: Los datos de la inversión extranjera directa son de 2007.

China también surge de la crisis como un actor fundamental en los mercados financieros internacionales. El país acumula un 29% del total de reservas mundiales y es el principal dueño de bonos del tesoro de los Estados Unidos. Desde septiembre de 2008, China ha aumentado de forma significativa sus compras de bonos estadounidenses, principalmente a corto plazo, y ha logrado acumular el 24% del total de bonos emitidos por ese país (véase el gráfico I.6).

Gráfico I.6
CHINA: COMPRAS Y ACERVO TOTAL DE BONOS DEL TESORO ESTADOUNIDENSE
 (En miles de millones de dólares)



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

Nota: Bonos a corto plazo se refiere a “*Treasury Bills*”, con plazos de menos de un año de vencimiento. Bonos a largo plazo se refiere a “*Treasury Bonds*”, con plazos a partir de un año de vencimiento.

La economía china sufrió relativamente menos que otras economías en desarrollo a causa de la crisis financiera global. En parte, este menor impacto proviene del hecho de que el sistema financiero local está menos expuesto a turbulencias externas por su menor apertura y por los controles a la movilidad internacional de capital. Además, un gran paquete de estímulos fiscales y monetarios está logrando revertir la tendencia a la baja de la producción industrial, las ventas al por menor y la inversión fija, al tiempo que suaviza la desaceleración generalizada de la economía. A mediados de 2009, el Fondo Monetario Internacional elevó el pronóstico de crecimiento de China para 2009 a un 7,5%, cifra muy cercana al 8% que proyectó el gobierno. La explicación radica en la intensidad y eficacia del paquete de estímulo económico. La cuestión es cuán sustentable puede ser la modalidad de crecimiento chino en 2009: en el primer semestre, el valor de las exportaciones está cayendo más del 25% y la inversión pública está subiendo casi un 40%.

Las caídas del comercio chino en los primeros cuatro meses de 2009 fueron espectaculares. Entre enero y abril de 2009, las exportaciones e importaciones chinas se redujeron un 20% y un 28%, respectivamente, en comparación con las del mismo período de 2008. Esto contrasta con el período correspondiente a 2007, cuando ambas crecieron un 21% y un 28% (véase el gráfico I.7). Las exportaciones chinas hacia los dos mercados más grandes, los Estados Unidos (19% de las exportaciones totales) y la Unión Europea (20% de las exportaciones totales), experimentaron caídas del 16% y el 24%, respectivamente, mientras que las dirigidas a Asia y el Pacífico sufrieron una reducción del 23%. La crisis ha tenido mayor impacto en sus importaciones desde países vecinos, que representan la mitad de las importaciones totales chinas.

Gráfico I.7

CHINA: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR, ENERO A ABRIL DE 2009, EN COMPARACIÓN CON EL MISMO PERÍODO DE 2008
(En millones de dólares y porcentajes)

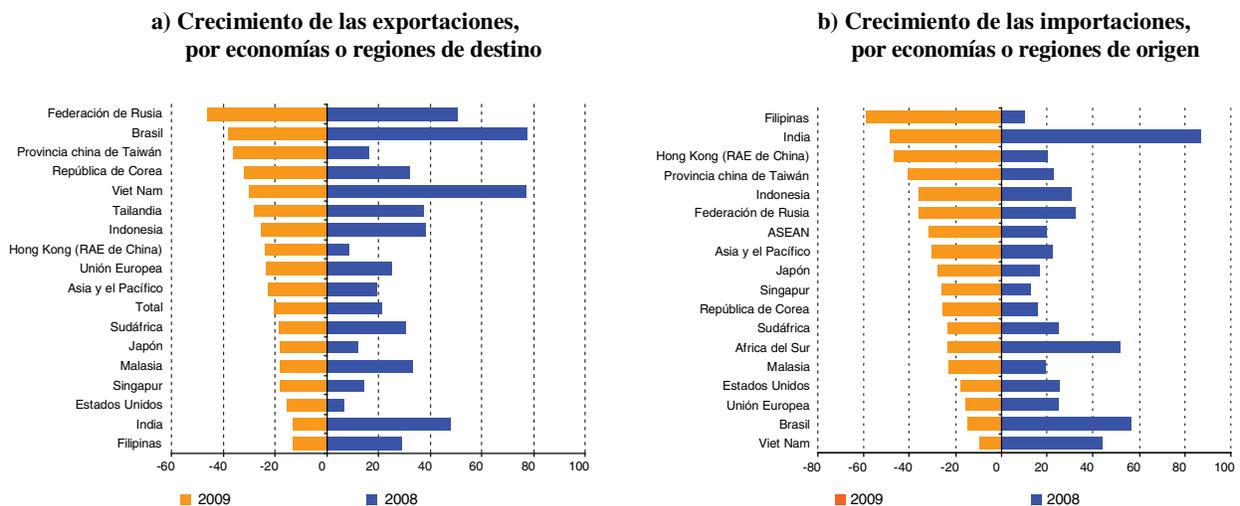
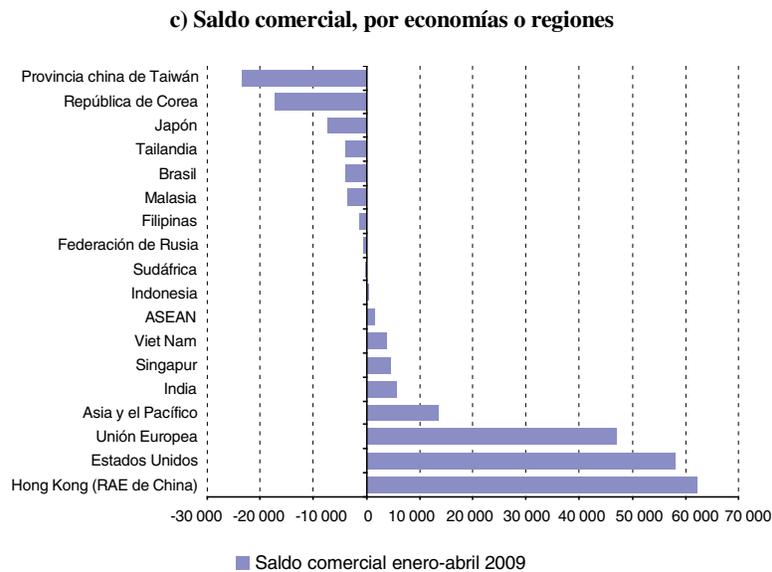


Gráfico I.7 (conclusión)



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

Notas: Los montos en RMB se convirtieron a dólares a una tasa de 1 dólar = 6,8 RMB. Asia y el Pacífico incluye a: Australia, Hong Kong (RAE de China), India, Japón, los países de la ASEAN, Nueva Zelandia, Provincia china de Taiwán y República de Corea.

La mayoría de las economías asiáticas dependen de sus exportaciones manufactureras de media y alta tecnología. Las principales categorías son equipos de transporte y maquinarias, dos grupos de productos altamente sensibles al ciclo económico en los países desarrollados. La contracción de la demanda en la crisis actual ha sido mucho más aguda que la experimentada durante la Crisis asiática o la crisis de las compañías punto com en 2001 (FMI, 2009b). El colapso de la demanda en los países industrializados sigue teniendo graves repercusiones en el comercio intra-asiático basado en cadenas de valor, lo que se denomina “fábrica Asia”. Dicho comercio tiene a China como núcleo en torno a equipos de transporte y maquinarias (CEPAL, 2005, 2008c) y como plataforma de exportación de sus países vecinos a los países desarrollados.

El rápido aumento de la importancia de China como socio comercial es un hecho inédito. En la última década, el país ha asumido una posición dominante en el comercio mundial, convirtiéndose en uno de los principales socios comerciales para gran parte del mundo, incluidas las economías latinoamericanas (véase el cuadro I.4). Los avances que China ha logrado en el transcurso de esta década son formidables, tanto como destino de las exportaciones de otras economías como en calidad de proveedor de importaciones a dichas economías. En el año 2000, China era el décimo mercado de exportación para los Estados Unidos y el número 22 para la Unión Europea. En 2008, ya era el tercer mercado para los productos estadounidenses y el decimoquinto para la Unión Europea. Saltos parecidos se observan para las economías africanas, pero el cambio más significativo ocurre con las economías latinoamericanas, donde ya ocupa el segundo lugar como mercado de exportaciones y proveedor de importaciones.

Cuadro I.4
CHINA: LUGAR OCUPADO EN EL RANKING DE SOCIOS COMERCIALES SELECCIONADOS

	Exportaciones		Importaciones	
	2000	2008	2000	2008
Economías avanzadas	8	3	4	1
Estados Unidos	10	3	4	1
Unión Europea	22	15	10	4
Alemania	15	11	10	4
España	31	17	9	5
Francia	14	10	11	9
Japón	3	2	2	1
Economías emergentes y en desarrollo	11	4	9	2
Sudáfrica	18	5	8	3
Ghana	20	11	10	2
Zambia	47	4	10	3
América Latina y el Caribe	16	2	9	2
Argentina	6	2	4	3
Brasil	12	1	11	2
Chile	5	1	4	2
Colombia	35	4	15	2
Perú	4	2	13	2
Venezuela (Rep. Bol. de)	37	3	18	3
Costa Rica	26	2	16	3
México	25	5	6	3
Cuba	5	2	5	2
Uruguay	4	5	7	4
Bolivia (Estado Plur. de)	18	10	7	6
Ecuador	20	17	12	4
Asia en desarrollo	9	6	7	4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), Direction of Trade Statistics (DOTS) [en línea].

Nota: En la elaboración del ranking, la posición de China es relativa solamente a otros países, no a regiones. En el caso de los países de la Unión Europea, el comercio con otros países miembros se contabiliza de manera individual en el ranking.

2. Los BRIC y los cambios en la gobernabilidad mundial

Los países denominados BRIC también tienen una destacada participación en la gobernabilidad financiera internacional. China, la Federación de Rusia, la India y el Brasil ostentan la primera, tercera, quinta y séptima posición entre los tenedores de reservas internacionales a fines de 2008, respectivamente. Además, en 2009 China aportó 50.000 millones de dólares al FMI, seguida por el Brasil y la Federación de Rusia con otros 20.000 millones de dólares. Con estos aportes, los BRIC se perfilan con mayor legitimidad en el FMI. De hecho, se debe resaltar que en plena crisis financiera, con los países de la OCDE en recesión y en un momento en que tradicionalmente los países en desarrollo acuden en masa a pedir préstamos al FMI, los principales representantes de los países en desarrollo están prestando dinero a la institución.

La crisis económica y financiera aumenta la importancia de los principales países emergentes en la gobernabilidad de la economía mundial. En crisis anteriores, el manejo del sistema financiero internacional era de responsabilidad exclusiva de los países del G-7 (Grupo de los Siete). Sin embargo, la toma de decisiones en la crisis actual está a cargo de un grupo ampliado, llamado Grupo de los Veinte (G-20), que incluye a los principales países avanzados y emergentes⁹¹⁰. Este grupo es la expresión formal de un mundo nuevo.

El G-20 se reunió en noviembre de 2008 en Washington, D.C. y en abril de 2009 en Londres. En esta última reunión, se aprobó un programa de 1.100 millones de dólares de apoyo para reimpulsar los créditos, el crecimiento y el empleo en la economía mundial, otorgándole recursos extra al Fondo Monetario Internacional y créditos adicionales a cargo de los bancos multilaterales de desarrollo. El G-20 también adoptó varias medidas destinadas a reforzar el sistema financiero global mediante el establecimiento de un Consejo de Estabilidad Financiera que incluye a todos los países del G-20, a los miembros del Foro sobre Estabilidad Financiera, a la Comisión Europea y a España. Este Consejo colaborará con el FMI para alertar sobre eventuales riesgos macroeconómicos y financieros y las medidas compensatorias. Además, el G-20 decidió ampliar la regulación y supervisión a todas las instituciones financieras, los instrumentos y los mercados más importantes, incluidos los fondos de cobertura. Otras medidas se refieren a la prohibición de un futuro apalancamiento excesivo y la creación, en épocas de bonanza, de “colchones de recursos” que podrían suavizar el impacto de las crisis cuando cambie la coyuntura. La supervisión reguladora se va a extender a los organismos de calificación crediticia para asegurar que cumplan con el código internacional de buenas prácticas e impedir conflictos de interés inaceptables.

En la reunión del G-20 en Londres también se anunció una reforma importante del Fondo Monetario Internacional, triplicándose sus recursos para fortalecer la capacidad crediticia y cambiándose su forma de otorgar préstamos a fin de ofrecer montos más elevados y condiciones adaptadas a la solidez de los países.

En una novedosa expresión del nuevo escenario internacional, la crisis llevó a los países BRIC a reunirse por primera vez en junio de 2009 en la Federación de Rusia. Si bien el principal elemento es la creciente importancia de China en la economía mundial, la coordinación cada vez mayor en los temas económicos globales entre el Brasil, China, la Federación de Rusia y la India hace que la importancia del concepto BRIC crezca en la agenda internacional (véase el recuadro I.5). Sin embargo, los BRIC enfrentan diferentes desafíos comerciales y estratégicos para definir posturas comunes frente al mundo. El Brasil y la Federación de Rusia son exportadores de productos básicos, mientras que China es un gran importador. El Brasil, China y la India son actores importantes de la Ronda de Doha, mientras que la Federación de Rusia no es miembro de la OMC. China y la Federación de Rusia son competidores comerciales en Asia central y lo mismo ocurre entre China y la India en los países de la región del Océano Índico. China empieza a competir con el Brasil con sus manufacturas en el mercado sudamericano y, en muchos casos, la reacción de varios países en desarrollo miembros del G-20 ha sido acudir a acusaciones antidumping en contra de las manufacturas chinas.

⁹ Creado después de la crisis asiática, al final de los años noventa, este grupo de ministros de finanzas y presidentes de los bancos centrales promueve la estabilidad económica y financiera mundial, mediante propuestas para reformar la arquitectura financiera internacional, así como la cooperación y la coordinación de políticas nacionales.

¹⁰ Alemania, la Arabia Saudita, la Argentina, Australia, el Brasil, el Canadá, China, los Estados Unidos, la Federación de Rusia, Francia, la India, Indonesia, Italia, el Japón, México, el Reino Unido, la República de Corea, Sudáfrica, Turquía y la Unión Europea en su conjunto.

Recuadro I.5

LOS MAYORES VÍNCULOS ENTRE LOS PAÍSES BRIC

En junio de 2009, el Brasil, China, la Federación de Rusia y la India (los denominados BRIC) realizaron su primera reunión formal en Ekaterimburgo (Federación de Rusia). Los BRIC, que representaron un 43% de la población mundial y un 22% del PIB mundial (en términos de PPA) en 2008, aprovecharon la oportunidad para ahondar en varios temas, pero no adoptaron medidas comunes. Entre otras cosas, se discutió la reforma de la institucionalidad financiera internacional, con miras a una mejor regulación y a la creación de un sistema de divisas más estable y predecible, la reforma de las Naciones Unidas y la profundización de los vínculos intra-BRIC.

Los vínculos intra-BRIC son cada vez más fuertes y ejemplo de ello es que hoy China sea el primer socio comercial del Brasil y la Federación de Rusia. Además, existen importantes lazos financieros entre los cuatro países. El Banco Chino de Desarrollo prestará 10.000 millones de dólares a PETROBRAS (Brasil) para explotar reservas petroleras recién descubiertas. A cambio, PETROBRAS proveerá a China de 150.000 barriles de crudo al día en 2009 y 200.000 barriles diarios en 2010. El Banco Chino de Desarrollo también prestará 800 millones de dólares al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) del Brasil para el financiamiento de proyectos de desarrollo en el país. Por su parte, la petrolera estatal china Sinopec explorará petróleo en dos áreas del Brasil.

Además de los crecientes vínculos comerciales y financieros, los países BRIC están evaluando el uso de sus monedas en el comercio bilateral, siguiendo la estrategia de China de aumentar la importancia del yuan frente al dólar. Mientras que la Federación de Rusia ya vende petróleo a China en rublos, el Brasil y China se encuentran explorando distintos mecanismos para usar sus monedas en los intercambios. Además, China ya tiene 95.000 millones de dólares en acuerdos de canje (*swap*) con seis países de Asia y América Latina y está en negociaciones con varios otros. El uso de acuerdos de canje aumenta la importancia del yuan como divisa internacional. De hecho, China también tiene varios acuerdos de pagos bilaterales con socios comerciales. En julio, China autorizó el uso del yuan para el comercio con Hong Kong (RAE de China), países de la ASEAN y Macao (China). A fines de 2008, el Brasil estableció un sistema de pagos en monedas locales para su comercio con la Argentina y está estudiando un acuerdo similar con China.

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

Como lo ha mostrado la propia crisis, las fortalezas relativas de cada uno de los BRIC están muy diferenciadas en materia de competitividad, innovación y capacidades financieras y tecnológicas. Mientras China y la India han seguido creciendo a tasas elevadas en plena crisis, el resto de los BRIC muestra caídas en su producción. Detrás de esta disparidad de resultados hay diferencias en materia de fortalezas económicas e institucionales que hacen difícil que, en el corto plazo, los denominados BRIC puedan adoptar decisiones que tengan un impacto sustantivo en la economía mundial.

F. CONTENER LAS PRESIONES PROTECCIONISTAS Y CONCLUIR LA RONDA DE DOHA

El proteccionismo es una respuesta riesgosa a la actual crisis. Las medidas proteccionistas afectan a los consumidores y a la competitividad de las empresas, y demoran los ajustes necesarios que, de darse pronto, generarían nuevas oportunidades y estimularían la inversión, contribuyendo a la recuperación mundial. Además, las políticas proteccionistas y discriminatorias pueden generar respuestas en cadena, con lo cual todas las economías pierden.

El proteccionismo asume múltiples formas. No se expresa solo mediante aranceles o cuotas, sino también en otro tipo de medidas, como los subsidios directos a productores internos. La competencia de subsidios es altamente destructiva, dado que estos demoran ajustes en empresas y sectores no competitivos; una vez establecidos, es difícil eliminarlos y tienden a ser regresivos, al responder más a grupos de presión políticos y empresariales que a necesidades de las pymes, por ejemplo. Este tipo de competencia pone en una situación de desventaja a los países en desarrollo, que no tienen una holgura fiscal que les permita competir con el mundo industrializado.

Un número importante de países ha introducido medidas restrictivas del comercio entre 2008 y fines de junio de 2009, incluidos casi todos los miembros del G-20. Esto ocurre pese al compromiso adoptado por los líderes de este grupo en las cumbres de Washington, D.C. (noviembre de 2008) y Londres (abril de 2009) de no introducir nuevas medidas restrictivas del comercio¹¹.

En términos generales, los países industrializados han recurrido a los subsidios, mientras que los países en desarrollo han privilegiado las medidas en frontera. En general, los países industrializados han respondido a sus demandas de protección por la vía de los subsidios a sectores afectados por la crisis, como el automotor, los servicios financieros y la agricultura. Por su parte, los países en desarrollo han recurrido en mayor grado a aumentos de aranceles, licencias de importación y valores aduaneros mínimos, entre otras medidas¹². Esta diferencia refleja la menor disponibilidad presupuestaria de los países en desarrollo con respecto a los desarrollados.

Muchos países en desarrollo han consolidado sus aranceles en la OMC a niveles considerablemente más altos que los aplicados. Por lo tanto, podrían aumentar sus niveles de protección arancelaria hasta los niveles consolidados sin romper ningún compromiso multilateral¹³. Pese a que, desde la irrupción de la crisis, se han producido episodios de aumentos de aranceles en diversos países, hasta ahora no se observa una tendencia generalizada en esa dirección.

1. Los subsidios como proteccionismo

Los países industrializados han subsidiado masivamente a sus sectores automotor y de servicios financieros. Estos apoyos se han otorgado frecuentemente en la forma de paquetes de rescate y, en ocasiones, han incluido la nacionalización de las empresas beneficiarias. La sola magnitud de estas transferencias plantea interrogantes sobre los potenciales efectos distorsionantes del comercio a que estas pudieran dar lugar. El sector automotor es un ejemplo claro. Según Newfarmer y Gamberoni (2009), los subsidios propuestos a dicho sector ya alcanzaban alrededor de 48.000 millones de dólares a fines de febrero de 2009, de los cuales 42.700 millones (un 89%) correspondían a los países industrializados.

¹¹ Según el Banco Mundial, pese al compromiso adoptado por los líderes del G-20 en noviembre de 2008 de evitar medidas proteccionistas, 17 de los 20 países miembros de este grupo introdujeron medidas restrictivas del comercio entre esa fecha y fines de febrero de 2009 (Newfarmer y Gamberoni, 2009). Véase también OMC (2009a).

¹² Véase un examen de las medidas adoptadas en América Latina y el Caribe en el capítulo II y CEPAL (2009b).

¹³ Bouët y Laborde (2008) han estimado que, en el caso extremo de que todos los miembros de la OMC llevaran sus actuales aranceles aplicados a los niveles consolidados, el nivel promedio de protección se duplicaría y el comercio mundial se contraería en un 7,7%.

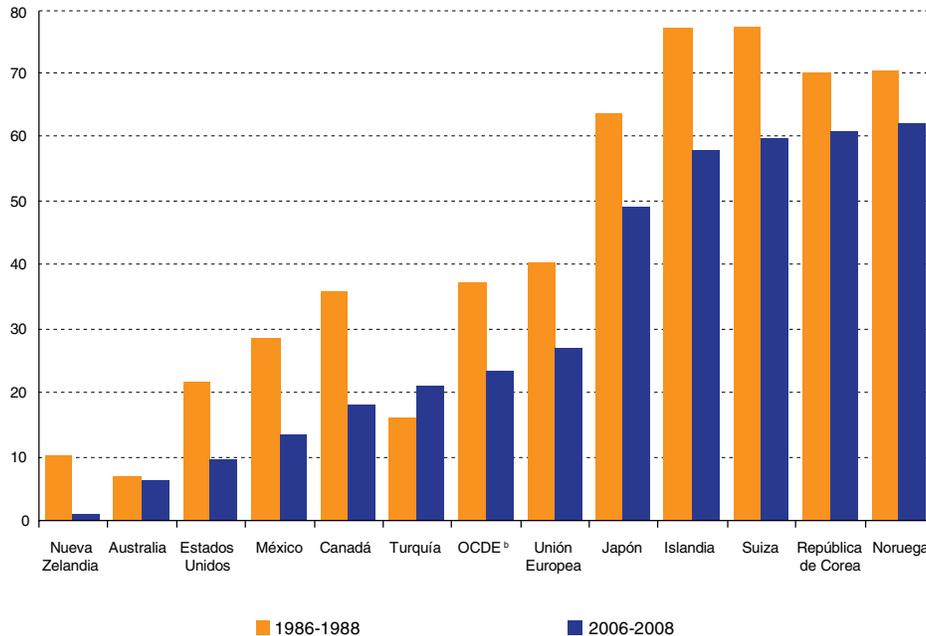
Los subsidios abiertamente orientados a sectores específicos son, por definición, recurribles, es decir, susceptibles de ser cuestionados bajo el mecanismo de solución de controversias de la OMC. En el caso del sector automotor, Brunel y Hufbauer (2009) argumentan que esto es improbable, dado que casi todos los principales países exportadores de automóviles están subsidiando sus respectivas industrias. Sin embargo, los autores destacan el riesgo de que esta situación (es decir, una proliferación de subsidios específicos no cuestionados en la OMC) conduzca gradualmente a una exclusión de facto del sector automotor de las normas multilaterales, estableciendo un precedente peligroso para otros sectores.

La situación es aun más compleja en el sector de los servicios, debido a la falta de disciplinas multilaterales fuertes. A diferencia de lo que ocurre en el ámbito del comercio de bienes, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) de la OMC no establece disciplinas de aplicación general sobre subsidios¹⁴. En consecuencia, los miembros de la OMC disponen de amplio espacio para subsidiar a distintos sectores de servicios sin contravenir sus compromisos multilaterales. El otorgamiento de subsidios masivos a sectores como el de los servicios financieros en países desarrollados pone de relieve la necesidad de acordar disciplinas sobre esta materia en el marco de las negociaciones sobre servicios de la Ronda de Doha.

También hay señales preocupantes en la agricultura. En los últimos 20 años, el nivel de apoyo a los productores agrícolas como porcentaje de sus ingresos brutos ha caído en los países miembros de la OCDE (véase el gráfico I.8). Sin embargo, a partir de la irrupción de la actual crisis se observan señales de una cierta reversión en esta tendencia. Los países industrializados han consolidado sus subsidios agrícolas en la OMC a niveles mucho más altos que los efectivamente desembolsados, lo que les proporciona un amplio margen para aumentarlos. Específicamente, Newfarmer y Gamberoni (2009) han proyectado para 2009 un aumento del 22% en los apoyos internos distorsionantes a este sector en los Estados Unidos, producto de la caída de los precios internacionales de varios productos a partir de mediados de 2008 (véase el capítulo II). Por su parte, la Unión Europea reintrodujo subsidios a la exportación de lácteos en enero de 2009, decisión que fue imitada por los Estados Unidos en mayo de ese mismo año. Todo esto crea un escenario de competencia basada en subsidios que afecta negativamente a los exportadores de países en desarrollo (incluidos varios de la región) que no subsidian sus exportaciones agrícolas.

¹⁴ En el AGCS solo se establece un mandato de iniciar negociaciones con vistas al establecimiento de disciplinas multilaterales sobre subsidios. Este tema forma parte de las negociaciones sobre servicios que tienen lugar en el marco de la Ronda de Doha.

Gráfico I.8
ESTIMACIONES DE APOYO AL PRODUCTOR POR PAÍS Y REGIÓN, 1986-1988 Y 2006-2008^a
 (En porcentajes de ingreso agrícola bruto)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Agricultural Policies in OECD Countries 2009: Monitoring and Evaluation*, París, 2009.

^a Los datos de México corresponden a los períodos 1991-1993 y 2006-2008. Austria, Finlandia y Suecia están incluidos en el total de la OCDE en todos los años, y en el total de la Unión Europea a partir de 1995. La República Checa, Hungría, Polonia y Eslovaquia están incluidos en el total de la OCDE en todos los años y en el total de la Unión Europea a partir de 2004. La Unión Europea se define por la UE-12 en el período 1986-1994, la UE-15 en el período 1995-2003, la UE-25 en el período 2004-2006 y la UE-27 a partir de 2007.

^b Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos.

2. Proteccionismo en la contratación pública

A los subsidios ya mencionados, deben agregarse nuevas disposiciones en materia de contratación pública que discriminan fundamentalmente a los países en desarrollo, como es el caso de la ley federal de recuperación y reinversión de los Estados Unidos. Esta contiene una cláusula (*Buy American*) que estipula que solo se podrán destinar los fondos aprobados por dicha ley a obras públicas en las que todo el hierro, el acero y los bienes manufacturados utilizados hayan sido producidos en los Estados Unidos¹⁵. Si bien se exceptúan los países miembros del Acuerdo sobre Compras del Sector Público de la OMC y los que tienen tratados de libre comercio en vigor con los Estados Unidos, este esquema discrimina a los proveedores de la gran mayoría de los países en desarrollo, en particular, a China, la India y la Federación de Rusia.

¹⁵ Este requerimiento es aplicable, entre otros, a proyectos de transporte por un monto de 48.000 millones de dólares y a proyectos de desarrollo de infraestructura por 30.000 millones de dólares (*Bridges Weekly Trade News Digest*, 2009a).

China se ha sumado a esta tendencia, con su política de “compre chino” (*Buy China*). En junio de 2009, China adoptó, como parte de su programa de estímulo económico, un plan en virtud del cual los proyectos gubernamentales de inversión deberán utilizar bienes y servicios producidos localmente, a menos que estos no puedan ser obtenidos en condiciones comerciales razonables en China (*Financial Times*, 2009). Las autoridades chinas han señalado que este plan tiene por objeto revertir supuestas situaciones de discriminación en contra de los proveedores nacionales por parte de los gobiernos locales chinos en los procesos de contratación pública asociados al paquete de estímulo económico. Sin embargo, distintos proveedores extranjeros han manifestado que ocurre precisamente lo contrario, favoreciéndose a los productos chinos en dichos procesos. China, a diferencia de los Estados Unidos y al igual que la gran mayoría de los países en desarrollo, no forma parte del Acuerdo sobre Compras del Sector Público de la OMC, por lo cual dispone de un amplio margen para favorecer a sus productores locales en este ámbito.

Dada la difícil coyuntura económica mundial, medidas de este tipo, que involucran a algunas de las principales economías mundiales, no constituyen una buena señal. Los riesgos del proteccionismo en el ámbito de la contratación pública son aun mayores que en otras áreas, dado que no existen disciplinas multilaterales que lo regulen.

3. Otras medidas proteccionistas

También se debe monitorear el posible impacto de otras decisiones, como el aumento de las medidas antidumping, el denominado proteccionismo financiero y las barreras contra la migración de trabajadores. A esto se suman diversas medidas vinculadas con la temática del cambio climático que están siendo implementadas o estudiadas en los países industrializados y que podrían tener importantes efectos proteccionistas (véanse más detalles sobre el vínculo entre el cambio climático y el comercio en la sección G).

Las medidas antidumping aumentaron en la segunda mitad de 2008. Durante el segundo semestre de 2008, aumentaron tanto los inicios de investigaciones (17%) como la adopción definitiva de derechos antidumping (45%) en relación con el segundo semestre de 2007. La mayoría de las nuevas investigaciones fueron iniciadas en países en desarrollo (encabezados por la India), mientras que la imposición de derechos definitivos estuvo encabezada por los Estados Unidos. China fue el principal destinatario tanto de las nuevas investigaciones como de los derechos definitivos y, en ambos casos, los principales sectores involucrados fueron el de los metales, el químico, el del plástico y el textil (OMC, 2009a). Al aumentar el número de investigaciones iniciadas en el segundo semestre de 2008, es probable que también se observe un aumento en el número de derechos antidumping definitivos hacia fines del presente año o durante el primer semestre de 2010, ya que las investigaciones de este tipo duran entre 12 y 18 meses.

Varias medidas adoptadas en el ámbito financiero tienen un sesgo hacia las empresas de origen nacional, pese a que en la cumbre de Londres, los líderes del G-20 se comprometieron a evitar la restricción de los flujos financieros mundiales. Según un reciente informe del Instituto de Finanzas Internacionales, estas medidas incluyen la discriminación de subsidiarias de bancos extranjeros en la distribución de fondos de rescate, el requisito a los bancos nacionalizados de otorgar créditos solo a clientes nacionales, así como la exigencia a los bancos con operaciones internacionales de mantener mayores niveles de liquidez en su país sede. Por ejemplo, Evenett y Jenny (2009) señalan que a los bancos británicos que han recibido ayuda estatal se les ha incentivado a redirigir sus préstamos hacia el mercado local.

Evaluar el alcance e impacto del proteccionismo financiero se complica por la dificultad de distinguir entre los efectos causados directamente por políticas gubernamentales y los derivados de los propios mercados. En los datos proporcionados por el Banco de Pagos Internacionales se observa una reducción brusca del crédito bancario a los países emergentes. Los activos combinados de los bancos en las cuatro regiones emergentes (Europa oriental, América Latina y el Caribe, África y Asia y el Pacífico) decrecieron un 10% (282.000 millones de dólares) en total, y un 18% en la región de Asia y el Pacífico (lo que representa aproximadamente la mitad de la rebaja porcentual que se registró durante la crisis asiática). Esta situación no solo es consecuencia de acciones regulatorias llevadas a cabo en los países de origen de los bancos, sino también de factores como una mayor aversión al riesgo y la crisis de liquidez global (desapalancamiento financiero). Incluso sin que haya presión por parte de los gobiernos, es probable que, en las circunstancias actuales, las instituciones financieras centren las actividades en sus mercados geográficos principales, a expensas de sus operaciones secundarias en otros países. Si bien estas acciones no violan ninguna obligación legal internacional como el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), pueden exacerbar los problemas financieros de los países en desarrollo.

La crisis también está afectando las políticas de inmigración. Varios gobiernos de países industrializados han tomado medidas restrictivas que dieron origen a lo que se ha denominado proteccionismo migratorio (*The Economist*, 2009a). A pesar de que, por su situación demográfica, la población que acceda a la jubilación en 2015 superará en número a los jóvenes que ingresan al mercado del trabajo, las economías principales han registrado fuertes caídas en la contratación de inmigrantes, tanto en términos absolutos como en porcentaje de puestos ocupados.

Varios países han decidido reducir el número de inmigrantes autorizados mediante programas oficiales. Por ejemplo, España redujo la cuota de extranjeros reclutados bajo el programa de retorno voluntario de inmigrantes de 15.731 personas en 2008 a 901 en 2009. Otros países que han tomado medidas similares son: Italia (que decidió no aceptar trabajadores no temporales durante 2009), la República de Corea y Australia. Además, algunos países como España, que mantienen listas de puestos de trabajo en aquellos sectores en que escasean los trabajadores nacionales y en los que se da preferencia a los extranjeros con capacidades adecuadas, han reducido drásticamente el alcance de estas medidas. Otros, como el Reino Unido y el Canadá, introdujeron reglas más estrictas para empleadores que quieran contratar a trabajadores extranjeros. En los Estados Unidos, la ley de empleo para trabajadores estadounidenses (*Employ American Workers Act*), que forma parte del paquete de estímulo, introdujo condiciones muy estrictas para las empresas que reciban ayuda del gobierno y quieran contratar extranjeros en el marco del programa de visa H-1B. Algunos países industrializados, como España y la República Checa, incluso les pagan a los inmigrantes por volver a sus países de origen, bajo el compromiso de no reingresar por cierto período (por ejemplo, tres años) a los países a los que habían emigrado.

Limitar los flujos de inmigración tiene riesgos. Según un informe de la OCDE (2009b), es más fácil reforzar los controles que relajarlos cuando se inicie la recuperación económica. Asimismo, en los países de la OCDE todavía hay escasez de oferta en algunas profesiones (por ejemplo medicina) que no pueden ser cubiertas fácilmente solo con la mano de obra nacional. Por lo tanto, estos países pueden verse enfrentados a una escasez de mano de obra en el momento en que sus economías comiencen a recuperarse. Por ello se requiere una perspectiva de largo plazo en este tema, de manera que la inmigración pueda responder a la demanda de trabajo de manera eficiente y flexible. Además, debe tenerse en cuenta el impacto de estas medidas sobre los países en desarrollo, especialmente en cuanto a caídas bruscas de las remesas. Asimismo, la propagación de la crisis puede estimular la inmigración ilegal.

4. Reacciones de la Organización Mundial del Comercio y resguardos contra el proteccionismo

El Banco Mundial y, especialmente, la OMC han monitoreado la evolución de las políticas comerciales en el mundo desde la irrupción de la crisis. Ello, con el objeto de desalentar excesos proteccionistas mediante la transparencia y el escrutinio público. En su último informe sobre esta materia, del 1º de julio de 2009, el Director General de la OMC, Pascal Lamy, señaló que “en los últimos tres meses ha habido mayores caídas hacia las políticas de distorsión y restricción del comercio, pero la toma de medidas proteccionistas de alta intensidad ha sido contenida a nivel general”. En la misma línea, Lamy señaló que “ha habido indicios de una mejora en el ambiente de la política comercial: más gobiernos han adoptado medidas de liberalización y facilitación del comercio, pero no hay un indicio general de que los gobiernos vayan a revocar o descartar las medidas que fueron tomadas al comienzo de la crisis” (OMC, 2009a).

No obstante estos brotes de proteccionismo, varios factores contribuyen a que la experiencia de los años treinta no se repita. En primer lugar, los incentivos para los países de aumentar las barreras al comercio son mucho más reducidos debido a la gran expansión del fenómeno de la especialización vertical que ha surgido en los últimos años. Los países que producen bienes con alto grado de especialización vertical o que dependen de insumos importados para la producción de sus bienes de exportación tienen poco incentivo para aumentar sus aranceles u otras barreras al comercio, dado que un incremento en los costos de las importaciones aumentaría los de sus propias exportaciones.

Segundo, las reglas y compromisos de liberalización negociados durante los últimos sesenta años en el sistema multilateral de comercio, primero en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y, desde 1995, en la OMC, constituyen una defensa contra un retorno masivo del proteccionismo. Este marco multilateral se ve reforzado por la existencia de un sistema vinculante de solución de controversias en la OMC. La conformación, a partir de la década de 1990, de una red creciente de acuerdos comerciales preferenciales, varios de los cuales contienen compromisos que van más allá de los de la OMC, proporciona un resguardo adicional contra las presiones proteccionistas.

Tercero, en el ámbito de las ideas, las visiones aislacionistas han ido dando paso en todo el mundo a otras que promueven la integración a la economía mundial como una herramienta de desarrollo.

Cuarto, hoy en día, la mayoría de los países tienen tipos de cambio flexibles. La depreciación de varias monedas frente al dólar ha contribuido a contener las importaciones y proteger el sector transable interno. A su vez, esas medidas ayudan a evitar una ola de devaluaciones competitivas como las que caracterizaron a la Gran Depresión.

5. La Ronda de Doha

La intensidad de la crisis resalta la necesidad urgente de concluir la Ronda de Doha. La irrupción de la actual crisis y el consecuente aumento de las medidas de restricción del comercio en un número importante de países han llevado a múltiples actores —gubernamentales, empresariales y académicos— a redimensionar la importancia de llevar a pronto término las negociaciones de la Ronda de Doha en la OMC¹⁶.

¹⁶ Véase Bouet y Laborde (2008), Newfarmer y Gamberoni (2009), y varios autores en Baldwin y Evenett (2008) y (2009).

Procesos eleccionarios en países clave explican en parte la suspensión de las negociaciones. Desde el fracaso de la minicumbre ministerial de julio de 2008, las negociaciones estuvieron esencialmente suspendidas, a la espera de que se llevaran a cabo procesos eleccionarios en dos países clave: los Estados Unidos y la India. Precisamente, las diferencias entre ambos países en materia de acceso al mercado agrícola fueron identificadas como la principal causa del fracaso de dicha reunión.

En junio de 2009, luego de que se realizaran las respectivas elecciones, las nuevas autoridades comerciales de los Estados Unidos y la India expresaron su interés en retomar las negociaciones, con el objetivo de concluir las a fines de 2010. El desafío inmediato sigue siendo alcanzar un acuerdo sobre las modalidades de negociación en agricultura y acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA)¹⁷. Según la secuencia prevista, ello permitiría pasar a la etapa final de las negociaciones en las demás áreas de la agenda (servicios, reglas, facilitación del comercio, comercio y medio ambiente, entre otras).

La posición que asuman los Estados Unidos será determinante para las perspectivas de conclusión de la Ronda. Sus negociadores sostienen que los potenciales beneficios que se analizan actualmente en cuanto al acceso al mercado para los exportadores estadounidenses agrícolas, industriales y de servicios son inciertos y no justifican el alto costo económico y político que ese país asumiría al reducir sus subsidios agrícolas y sus aranceles en sectores industriales sensibles (por ejemplo, el sector textil y el de la indumentaria). Los Estados Unidos han expresado que, para solucionar este desequilibrio, es condición indispensable que los países en desarrollo avanzados (en particular, el Brasil, China y la India) asuman mayores compromisos de apertura, especialmente en bienes industriales y servicios.

G. COMBATIR EL CAMBIO CLIMÁTICO Y RESISTIR EL PROTECCIONISMO VERDE

En los últimos años, el tema de la sustentabilidad ambiental de las actividades económicas, incluido el comercio, ha adquirido un lugar central en los debates internacionales, particularmente en lo relativo al fenómeno del cambio climático. Ello se refleja en las múltiples instancias en que se aborda este tema actualmente, tanto a nivel multilateral como en algunas de las principales economías mundiales.

1. La dimensión multilateral

A nivel multilateral, el tema se está tratando en el ámbito de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y en la OMC. Las negociaciones en el marco de la Convención tienen por objeto definir los compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto de invernadero (GEI) a partir de 2012, año en que expira el primer período de implementación del Protocolo de Kyoto de 1997. En particular, se busca ampliar los compromisos de reducción a todos los principales emisores. Ello implica que, a diferencia del Protocolo de Kyoto, que solo contiene compromisos vinculantes para los países industrializados, el nuevo instrumento ampliaría el ámbito de estos, por lo menos, a las principales economías en desarrollo. En el marco de la Convención, se espera alcanzar un acuerdo en la decimoquinta

¹⁷ En la jerga de la OMC, las modalidades son los parámetros básicos a partir de los cuales se elaboran las listas de compromisos. En el caso de la agricultura y el AMNA, los principales parámetros a acordar son los porcentajes de reducción de los aranceles agrícolas e industriales y de los subsidios agrícolas. Los proyectos más recientes de modalidades fueron presentados por los Presidentes de ambos grupos de negociación en diciembre de 2008.

Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático que se llevará a cabo en Copenhague en diciembre de 2009. Por su parte, las negociaciones sobre comercio y medio ambiente se enmarcan en la Ronda de Doha de la OMC y apuntan —entre otros temas— a liberalizar el comercio de bienes y servicios ambientales (véase una síntesis de los principales vínculos entre comercio y cambio climático en el recuadro I.7).

El tema de fondo es el equilibrio entre la necesidad de fomentar el crecimiento económico y la de imponer límites a las emisiones de carbono. En general, este tema abre una brecha entre las posiciones de los países industrializados y en desarrollo. Mientras los primeros aspiran a lograr compromisos significativos de reducción por parte todos los principales países emisores (incluidas las economías emergentes), los segundos argumentan que los eventuales compromisos no deben afectar sus perspectivas de crecimiento y desarrollo, y enfatizan la necesidad de recibir asistencia técnica y financiera para asumir mayores compromisos. Hasta ahora, los países de la OCDE respondían por el 77% del total de los gases de efecto de invernadero emitidos, pero las emisiones de los países en desarrollo son cada vez más importantes. Se prevé que entre 2005 y 2030, el volumen de emisiones de GEI de los países de la OCDE aumentaría a una tasa media anual del 0,5%, mientras que el de los países en desarrollo lo haría al 2,5% por año.

El éxito de la conferencia de Copenhague es crucial para el futuro del combate al cambio climático. Por ende, urge que los países en desarrollo participen activamente en estas negociaciones, asegurando que sean consideradas sus especiales circunstancias. Esto requerirá el pleno respeto del principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas. Asimismo, se deberá garantizar a los países en desarrollo el acceso a los recursos financieros y tecnológicos necesarios para asumir mayores compromisos sin comprometer sus estrategias de desarrollo y sin sufrir los efectos de eventuales políticas proteccionistas en otros mercados.

Se están considerando diversas modalidades para fijar los compromisos de los países con respecto a la reducción de emisiones en un régimen posterior al Protocolo de Kyoto. Una modalidad de reducción sería la aplicación de ciertos parámetros por país, como el nivel de ingresos, el volumen de emisiones per cápita, la tasa de crecimiento y otros indicadores. Una segunda modalidad apunta a que ciertas industrias (tales como las de cemento, acero, papel y celulosa, metalmecánica, productos químicos, aluminio, transporte aéreo y marítimo) estarían sujetas a un tope máximo de emisiones y podrían intercambiar las reducciones desde las unidades más eficientes a las menos eficientes para cumplir con los compromisos del sector. Una tercera modalidad consiste en imponer barreras a la importación de bienes provenientes de países que no hayan establecido medidas de mitigación del cambio climático o cuyas medidas sean muy débiles, ya sea basándose en el contenido de carbono incorporado a los productos, incluido el transporte, o en las medidas de protección adoptadas por los países exportadores. La cuarta modalidad se refiere a la aplicación de un gravamen acordado internacionalmente, pero recaudado a nivel nacional, sobre el contenido de carbono de los diversos combustibles fósiles. Esta última parece ser la que menos distorsión provocaría en los mercados y además permitiría destinar parte de los recursos recaudados a los países menos desarrollados, mediante un fondo internacional (CEPAL, 2009a).

En definitiva, se observa un esfuerzo por flexibilizar las modalidades de reducción de cada país. Ello contrasta con el enfoque unidimensional (un determinado porcentaje de reducción con respecto a las emisiones en un año base) establecido en el Protocolo de Kyoto. Esta mayor flexibilidad, sumada a la adopción de compromisos vinculantes por parte de los Estados Unidos y de las principales economías en desarrollo, debiera conducir a un régimen más efectivo que el actual.

Cualquier marco multilateral que emerja tiene que respetar los principios básicos de la OMC y otros acuerdos internacionales. Por ejemplo, dado que las medidas de mitigación y adaptación se aplicarían sobre sectores abiertos al comercio internacional, algunas de ellas —como el otorgamiento de permisos gratuitos de emisión— podrían ser consideradas subvenciones, sobre las cuales rige el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC. Mientras varias normas sean pertinentes para el examen de dichas medidas, existen dudas sobre su interpretación y aplicación en este contexto (véase la sección G.3). Por ejemplo, en lo relativo a las normas nacionales sobre las características de los productos —como los requisitos de eficacia energética o de emisiones de GEI, o las prescripciones en materia de etiquetado— todavía no está claro si la OMC permite efectuar distinciones basadas en el proceso de producción de un producto, en lugar de en las características del producto como tal (Cosbey y Tarasofsky, 2007)¹⁸.

Las negociaciones sobre bienes y servicios ambientales en la OMC ofrecen oportunidades interesantes a la región. En ellas, se ha identificado una amplia gama de bienes y servicios con diferentes fines ambientales, como la mitigación del cambio climático¹⁹. Una reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias al comercio de estos productos contribuiría a un uso más intensivo y, por lo tanto, a una readecuación productiva en la región hacia menores niveles de carbono. Asimismo, países de la región como la Argentina, el Brasil y México son importantes exportadores a nivel mundial de algunas líneas de productos de energía renovable.

2. La dimensión nacional

Existen numerosas iniciativas nacionales sobre cambio climático, especialmente en países industrializados. En los Estados Unidos, la Cámara de Representantes aprobó en junio de 2009 el proyecto de ley sobre cambio climático (véase el recuadro I.6). Otros países industrializados, especialmente de Europa, consideran introducir medidas aplicables a las importaciones y que tienen relación con la trazabilidad de las emisiones de GEI que genera la elaboración y transporte de dichos productos a sus mercados de destino (la denominada “huella de carbono”). Por ejemplo, a partir de 2011 Francia exigirá que todos los productos que provoquen mayor impacto ambiental, como los alimentos y sus derivados, tanto importados como producidos localmente, incorporen información sobre su huella de carbono. Otro ejemplo es el Reino Unido, donde algunas cadenas de supermercado como Tesco anunciaron su interés en crear y fomentar el uso de etiquetas que informen sobre la huella de carbono de los productos que comercializan.

Las iniciativas nacionales abarcan tres posibles formas: i) medidas de ajuste en frontera (básicamente, impuestos a las importaciones de acuerdo con ciertos criterios); ii) financiación pública y subvenciones para fomentar el uso de tecnologías de energía renovable y baja emisión de gases de efecto de invernadero; y iii) regímenes de etiquetado energético que requieren la entrega de información sobre la huella de carbono asociada a un determinado producto, incluyendo tanto su producción como su transporte a destino.

¹⁸ Véase un análisis completo en Pauwelyn (2007).

¹⁹ Por ejemplo, turbinas eólicas o hidroeléctricas, células fotovoltaicas, calentadores de agua por energía solar, equipos necesarios para la producción de energía renovable y para la gestión de residuos sólidos y peligrosos.

Recuadro I.6

PROYECTO DE LEY DE LOS ESTADOS UNIDOS SOBRE REDUCCIÓN DE EMISIONES DE GASES QUE PRODUCEN EL EFECTO DE INVERNADERO

El proyecto de ley estadounidense de energía limpia y seguridad (*American Clean Energy and Security Act*) de 2009 fue aprobado por la Cámara de Representantes en junio de 2009. Su objetivo es que en el año 2050 el nivel de emisiones de gases con efecto de invernadero no exceda el 17% del nivel registrado en 2005. Para ello, se establece un sistema de intercambio de derechos de emisión. Un 85% de los permisos se distribuirían de manera gratuita durante la etapa inicial. Los permisos gratuitos serían gradualmente eliminados a partir del año 2026.

Este proyecto de ley implicaría mayores costos de producción para las empresas estadounidenses, debido, entre otros factores, a la necesidad de comprar derechos de emisión, al requerimiento de emplear métodos de producción más amigables con el medio ambiente y al efecto de las nuevas normas sobre los precios de los insumos energéticos. Este costo adicional podría reducir la competitividad de dichas empresas frente a productores internacionales, pudiendo incluso inducir al traslado de industrias intensivas en energía hacia países con menores restricciones (fuga de carbono).

El proyecto de ley incluye medidas para compensar la eventual pérdida de competitividad de las empresas estadounidenses. Para este fin, se impondría a partir de 2020 un impuesto en frontera a las mercancías producidas en países que no hubieran adoptado compromisos de reducción de emisiones en el marco de un acuerdo internacional sobre esta materia o que no hubieran adoptado autónomamente compromisos de reducción equivalentes a los de los Estados Unidos.

Las disposiciones mencionadas han generado un debate en los Estados Unidos sobre su compatibilidad con las reglas de la OMC. El propio Presidente Obama ha expresado dudas sobre la conveniencia de tomar medidas unilaterales como las descritas. Estas medidas podrían repercutir fuertemente tanto en el volumen como en la rentabilidad de las exportaciones de América Latina y el Caribe hacia los Estados Unidos.

En los próximos meses, el Senado de los Estados Unidos deberá desarrollar su propio proyecto de ley sobre cambio climático. Una vez realizado, se iniciará un proceso conducente a conciliar las versiones de la Cámara y el Senado para llegar al texto definitivo de la ley.

Fuente: Craig Van Grastek, "Trends in U.S. Trade and Trade Policy Towards Latin America and the Caribbean", 2009; "Climate talks in US Senate expose divide among democrats", *Bridges Weekly Trade News Digest*, vol. 13, N° 26, 15 de julio de 2009.

Existe un riesgo de que algunas de estas iniciativas adopten un carácter proteccionista. En efecto, muchas de ellas buscan explícitamente compensar las eventuales desventajas competitivas que enfrentarían ciertos sectores productivos en los países industrializados frente a sus competidores en países en desarrollo que no están sujetos a compromisos vinculantes de reducción de emisiones.

El posible impacto en la competitividad tiene directa relación con el problema de la "fuga de carbono", porque la eventual pérdida de competitividad producto de una mayor exigencia en el tema ambiental incentiva a las empresas de gran intensidad en el uso de energía a trasladarse a países con menores restricciones.

Recuadro I.7
**HECHOS ESTILIZADOS DE LA RELACIÓN ENTRE EL CAMBIO CLIMÁTICO
 Y EL COMERCIO**

En términos de su impacto en el comercio, el cambio climático actuaría por tres vías:

- los cambios de temperatura afectarían la productividad del sector agrícola y provocarían una mayor escasez de agua, con el consiguiente perjuicio sobre la pesca y la silvicultura;
- la subida del nivel del mar y la creciente frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos ponen en riesgo la infraestructura del comercio (instalaciones portuarias, edificios, carreteras, ferrocarriles, aeropuertos y puentes) y las rutas comerciales, y
- los cambios de la cubierta de nieve, la degradación de las costas y un mayor número de fenómenos meteorológicos extremos causarían una disminución de la demanda en el turismo.

Estos efectos cambiarían las ventajas comparativas existentes y alterarían las pautas geográficas de producción, principalmente en las industrias agrícola y alimentaria. Este realineamiento geográfico de los productores facilitará el ajuste entre oferta y demanda, pero también originará presiones proteccionistas en países productores tradicionales y en aquellos que sufran las mayores perturbaciones en las cadenas de abastecimiento, transporte y distribución.

El vínculo entre el cambio climático y el comercio no es unilateral. Según la OMC (OMC/PNUMA 2009, pág. xii), el comercio afecta el medio ambiente mediante los cambios en el volumen de la actividad económica (escala), en las estructuras de producción (composición) y en el uso de métodos más avanzados de producción (tecnología). El impacto neto depende de las estructuras productivas de cada país, pero estudios empíricos demuestran que la mayor apertura comercial causa un aumento de las emisiones de dióxido de carbono en los países en desarrollo, ya que el efecto del volumen tiende a neutralizar los efectos de la tecnología y de la composición. En los países de la OCDE, el aumento del comercio se traduce en una mejora ambiental.

A nivel mundial, los efectos serían contrapuestos. La reasignación de la producción entre países podría contribuir a reducir las emisiones siempre y cuando las actividades con mayor intensidad de energía se transfirieran a destinos con mayor eficiencia energética. En contraste, este efecto se vería contrarrestado por un aumento de las emisiones como consecuencia del incremento del transporte internacional. Un 90% del volumen del comercio mundial (excluyendo el comercio entre los países de la Unión Europea) se realiza por vía marítima. De hecho, este método de transporte es el más eficiente, contribuyendo solamente un 12% del total de las emisiones anuales de dióxido de carbono del sector del transporte. En contraste, el transporte por carretera representa el 73% del total de las emisiones del sector. En América Latina, más del 30% del comercio intrarregional se hace por estas vías ineficientes, debido a las características geográficas y económicas de la región. Por lo tanto, las inversiones y mejoras en la infraestructura de transporte en la región tendrían un fuerte impacto en las emisiones asociadas con el comercio.

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC)/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *El comercio y el cambio climático*, Ginebra, junio de 2009; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), “Participación modal del transporte internacional de América del Sur - 2006” [en línea] <http://www.eclac.org/id.asp?id, 2008>.

3. Normativa aplicable de la Organización Mundial del Comercio

Los ajustes fiscales en frontera por concepto de impuestos indirectos serían permitidos. De acuerdo con el artículo II del GATT, un ajuste fiscal en frontera consiste en un gravamen sobre el producto importado equivalente al impuesto aplicado a un producto nacional similar. El Grupo de Trabajo del GATT sobre ajustes fiscales en frontera determinó que los impuestos recaudados sobre los productos (impuestos indirectos como los impuestos sobre el consumo, sobre las ventas y sobre el valor agregado) pueden ser objeto de ajuste, en tanto que los impuestos directos que se imponen a los productores, como los impuestos sobre la propiedad o sobre la renta, no pueden serlo. En este ámbito, también existen dudas sobre si la participación de las empresas en regímenes de derechos de emisión puede incluirse en el rubro “impuestos o cargas internos”, lo que permitiría que se apliquen ajustes en frontera. A este respecto, el

párrafo 2 a) del artículo II del GATT señala que se pueden imponer dos tipos de ajustes en frontera: i) cargas sobre los productos importados similares a los nacionales, y ii) cargas sobre las mercancías que hayan servido para fabricar el producto importado. Sin embargo, actualmente el segundo aspecto es objeto de discusión²⁰.

La aplicación de medidas en frontera plantea dos grandes desafíos. Uno es justificar dichas medidas (es decir, evaluar con exactitud las pérdidas causadas por la fuga de carbono y las pérdidas de competitividad), y el otro es determinar un precio justo que debería aplicarse a los productos extranjeros con el objeto de armonizar los precios con el costo interno que implica el cumplimiento de un régimen de comercio de emisiones (OMC/PNUMA, 2009).

Se pueden justificar excepciones a las disposiciones del GATT en virtud del artículo XX del propio GATT, que permite a los miembros de la OMC adoptar medidas para proteger la salud y la vida humana, animal o vegetal, o para la conservación de los recursos naturales agotables. La interpretación de esta excepción resulta clave para limitar el eventual efecto proteccionista de las medidas en frontera que actualmente son discutidas en varios países, principalmente los Estados Unidos. De la jurisprudencia de la OMC se desprende que una medida en frontera relacionada con el cambio climático e incompatible con alguna disposición básica del GATT podría ser defendible bajo el artículo XX si se cumplen dos condiciones fundamentales: la primera es que se establezca una relación entre la medida y el objetivo perseguido en materia de cambio climático, y la segunda, que la medida no constituya “un medio de discriminación arbitrario o injustificado” o una “restricción encubierta del comercio internacional” (OMC/PNUMA, 2009, pág. xxi). Sin embargo, persisten importantes ambigüedades en esta materia, que probablemente se irán despejando a medida que evolucione la jurisprudencia de los paneles de solución de controversias.

H. PERSPECTIVAS E IMPACTO DE LARGO PLAZO DE LA CRISIS ECONÓMICA Y FINANCIERA

1. El impacto de la crisis será de larga duración

La recuperación será lenta, gradual y tal vez inconstante, por la magnitud del efecto riqueza negativo y el rezago en el mercado del trabajo. Las principales causas de la lenta recuperación son: una débil demanda global, un elevado desempleo, balances financieros aún no decantados y el hecho de que el sector financiero no logra sustituir el rol dinamizador de la securitización en el financiamiento inmobiliario. Dado el rezago con que opera el mercado del trabajo respecto de la inversión y la producción, luego de dos semestres recesivos en las economías industrializadas, las economías de la OCDE operarán en 2009 y 2010 con tasas de desempleo cercanas o algo superiores al 10%. Esta tendencia agrava la incertidumbre respecto de la solvencia de los bancos y el rebrote de medidas proteccionistas.

²⁰ Esta discusión no parece estar zanjada, toda vez que un grupo especial sobre el tema “Superfund”, ley integral de respuesta, compensación y responsabilidad ambientales de los Estados Unidos (*Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act*) estableció que el GATT permite ajustes fiscales sobre productos importados en el caso de un impuesto interno sobre determinados insumos utilizados en el proceso de producción. Véanse mayores detalles en OMC/PNUMA (2009).

Sin embargo, la perspectiva de una lenta recuperación sigue sujeta a numerosos riesgos y depende, en gran medida, del tiempo que requerirá el saneamiento de los balances de los bancos en los distintos países. El saneamiento no se trata solamente de desclasificar las hipotecas de alto riesgo en los Estados Unidos, sino también aquellas derivadas de la recesión y la desaceleración económica que afecta a las tarjetas de crédito y a los créditos bancarios tradicionales. Además, se requiere una mayor capitalización de los bancos, particularmente en Europa, y cerrar las brechas de financiamiento en Europa oriental y central.

Uno de los principales retos es que se requiere una regulación global de la economía, tanto en la corrección de los desequilibrios estructurales (ahorro-inversión) como en la regulación financiera. La crisis reveló que los mercados financieros desregulados no se autocorrijen y no aumentan la eficiencia económica y social. En ausencia de reglas externas al sector financiero, así como de una mayor ética interna, será difícil evitar la externalización de riesgos y costos, con lo cual los actores se traspasan riesgos y costos, prima el parasitismo y el mercado termina corrigiéndose sólo a costa de crisis severas. En un contexto financiero global, la regulación no puede ser estrictamente nacional, ya que las finanzas se mueven globalmente. Para lograr la eficacia de la regulación financiera es imprescindible la implementación de normas globales o una razonable convergencia en las normas nacionales de las economías más grandes pues, de otro modo, operará el arbitraje regulatorio, que anulará la eficacia de los esfuerzos nacionales aislados. Cualquier reforma regulatoria al respecto debería cubrir los siguientes temas: cuidar niveles de capitalización del sistema financiero; evitar la excesiva dependencia del financiamiento de corto plazo; acotar la toma de riesgos limitando el uso de instrumentos complejos y operaciones poco claras; implementar una contabilidad efectiva de las operaciones y reflejarlas en el balance de las empresas; aumentar la transparencia; modernizar los marcos normativos, y aumentar la capacidad técnica de los supervisores financieros.

Detrás de la crisis financiera subyacen desequilibrios estructurales que será necesario resolver. En el ciclo expansivo 2003-2007, los ahorros del Sur financiaron buena parte de las burbujas financieras en los mercados inmobiliarios y bursátiles del Norte, fundamentalmente a través de los excedentes en cuenta corriente de China, del resto de las economías asiáticas y de las economías petroleras. En este lapso, el motor de demanda global fue la economía estadounidense, gracias a un gasto privado que creció muy por encima del producto potencial y sin presiones inflacionarias, dada la abundante oferta de manufacturas (básicamente de origen chino) a bajo precio. Ello generó un elevado déficit comercial y de la cuenta corriente en los Estados Unidos y elevados superávits en China. La contraparte de este gigantesco desequilibrio comercial fue la acumulación de activos financieros norteamericanos por parte de China, lo que permitía a los Estados Unidos financiar su déficit, sin necesidad de elevar las tasas de interés. De este modo, a fines del 2007, antes de que estallase la crisis hipotecaria, los Estados Unidos absorbían el 49% de los ahorros mundiales, en tanto China (21%), el Japón (12%) y Singapur (2%) generaban más de un tercio de tales ahorros (Rosales, 2009). Estas tendencias a un marcado déficit de ahorro en los Estados Unidos y a un superávit no menos gigantesco en China ya no podrán continuar, pues las familias estadounidenses deberán ajustar su portafolio desendeudándose, con lo cual dejarán de jugar el rol de dinamizador de la economía mundial, al menos en el grado en que lo hicieron en el ciclo de auge. Por su parte, China deberá otorgar más prioridad a su mercado interno, limitando su apoyo a las exportaciones.

Otro importante desafío futuro es contener los déficits fiscales y el crecimiento de la deuda pública en muchos países de la OCDE, como por ejemplo, en los Estados Unidos. En este país, se anticipa un déficit del 13% del PIB para 2009, principalmente por el elevado costo de los rescates financieros y los paquetes de estímulo a la demanda²¹. Cabe preguntarse hasta qué punto el déficit podría ser sostenible. Actualmente, las tasas de interés están a la baja y el Tesoro ha podido aun subastar bonos. Sin embargo, la combinación de la erosión del valor del dólar, la convergencia de tasas a cero y las condiciones del mercado provocaría el aumento de las tasas de interés en el corto plazo. Esto último, unido a un rápido crecimiento de la deuda pública, podría significar mayores pagos de interés, aumentando su proporción en el gasto público. En la Unión Europea, el déficit fiscal y la deuda están creciendo rápidamente como resultado, en parte, de la recesión y de las propias respuestas fiscales a la crisis. La OCDE estima que el déficit público en la Unión Europea será del 5 y del 7% del PIB para los años 2009 y 2010, respectivamente. Se proyectan cifras similares para el Japón. Como resultado del mayor déficit fiscal, se espera que en los próximos años se acentúe la deuda total en los balances de las economías industrializadas²².

Las elevadas necesidades de financiamiento de sus desequilibrios fiscales, competirán con las necesidades de financiamiento de las economías en desarrollo. Esto provocará el aumento de las tasas de interés internacionales, lo que encarecerá el costo del financiamiento externo para las economías en desarrollo. Por otra parte, la necesidad de cerrar la citada brecha fiscal reducirá el aporte del gasto público a la actividad económica. En conclusión, al menos en los próximos tres años, elevar el ritmo de crecimiento de las economías en desarrollo requerirá mayores niveles de ahorro interno para financiar las tasas requeridas de inversión.

El mundo financiero ya no será igual. No parece posible que la reactivación en las economías de la OCDE nos lleve de retorno a los excesivos niveles de riesgo, apalancamiento y opacidad en los instrumentos financieros que se registraron antes de la crisis. Además, se observa una drástica reducción en las riquezas acumuladas en todo el mundo, principalmente en los países industrializados. Con este hecho, cambia el escenario de liquidez virtualmente infinita y con bajo riesgo por otro de liquidez acotada y riesgos variables. El vínculo entre los flujos financieros y los productivos y de comercio exterior tendrá que redefinirse. Una menor liquidez mundial conducirá a una reducción en los flujos de capital hacia los países en desarrollo, en tanto, como ya se indicó, las elevadas necesidades de financiamiento de los gobiernos de la OCDE competirán con las de los países en desarrollo. Es posible que temas nuevos, como los fondos soberanos y la internacionalización de las empresas chinas pasen a jugar un rol aun más relevante en la arquitectura de facto de las finanzas internacionales, dada la gran liquidez que han acumulado las empresas y los bancos chinos y las economías petroleras, por un lado, y por otro, la baja rentabilidad que estarían reportando los papeles del Tesoro de los Estados Unidos.

2. El impacto sobre el comercio y la organización productiva mundial

La drástica contracción del comercio mundial en 2009 será seguida por un modesto incremento del 1% en 2010. La OMC (2009a) proyecta una caída real del 10% del volumen de comercio en 2009 y una baja en las exportaciones de un 14% en las economías industrializadas y de un 7% en los países en desarrollo. Las proyecciones para el comercio mundial del FMI (-11%) y de la OCDE (-13%) son aun

²¹ Proyecciones de la Casa Blanca.

²² La OCDE (2009a) estima que la deuda pública del G-10 pasará del 78% del PIB en 2007 al 114% del PIB en 2014. Las estimaciones del FMI confirman este hecho con una deuda bruta como porcentaje del PIB en 2009 del 63% para el Reino Unido, del 115% para Italia y de un 217% para el Japón.

más negativas. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima una caída del 11% en el volumen de las exportaciones de la región (véase el capítulo II).

La crisis económica global ha reducido fuertemente el comercio internacional, la inversión extranjera directa y los créditos bancarios privados, esbozando en el corto plazo un escenario de desglobalización. Las tendencias previas, de mayor dinamismo, demorarán un par de años en restablecerse, pero lo más probable es que esta desglobalización parcial en las finanzas sea transitoria, pues primarán las tendencias estructurales del intenso cambio tecnológico y su más rápida aplicación a las actividades productivas. Los principales cambios ocurren en las tecnologías de la información y las comunicaciones, la biotecnología y la nanotecnología. La confluencia de tales avances irá reconfigurando las capacidades tecnológicas y productivas de las empresas, su competitividad externa y las relaciones entre los distintos sectores de la economía. En la crisis económica actual, los logros futuros dependerán aun más de la capacidad de absorber en forma creativa los nuevos paradigmas tecno-organizativos (CEPAL, 2008a).

Una tendencia estructural que ya existía pero que se ha visto acentuada por la actual crisis es el mayor peso de China en la economía mundial. En menor grado, acompañan esta tendencia la India, la Federación de Rusia y el Brasil (países BRIC). Al igual que en 2008, en 2009 y 2010, el PIB de los países industrializados se resentirá marcadamente, mientras que China y la India seguirán creciendo a tasas elevadas; por lo tanto, el próximo año se caracterizará por el aumento del peso relativo de estos países en la economía global, tendencia que seguirá desarrollándose a lo largo de la década.

En varios ámbitos, China ha alcanzado un papel dominante en la economía mundial. Actualmente, es la tercera economía más importante y el segundo exportador mundial; consume aproximadamente una cuarta parte de la oferta de acero, aluminio, cobre y hierro, y una tercera parte de la oferta petrolera anual del mundo. Además, es el centro gravitacional del sector industrial mundial. Con sus enormes inversiones en educación, infraestructura e innovación, China se está convirtiendo en uno de los competidores más fuertes a nivel global. En los próximos años este país sería un protagonista aun más importante y, en consecuencia, reclamará un mayor papel en las reformas del sistema financiero internacional y en la propia gobernabilidad del sistema económico internacional.

Es necesario revisar las relaciones centro-periferia. Según la experiencia de China y otras economías asiáticas, una de las principales comprobaciones de las últimas tres décadas es que la convergencia con los niveles de ingreso de las economías centrales, si bien lenta, es posible. Varias de estas economías periféricas se acercan en varios rubros a la frontera tecnológica y ocupan un lugar relevante como exportadores de manufacturas, servicios o determinadas tecnologías. Al mismo tiempo, son los principales tenedores de reservas internacionales y proveedores del ahorro mundial. Quizás sea el momento de incorporar en el análisis esta evidencia, admitiendo la existencia de heterogeneidad en la periferia con dos grupos: uno tradicional y exportador de materias primas con escaso valor agregado y otro innovador, capaz de competir con éxito en las lides globales de la economía del conocimiento. El paso siguiente sería indagar la posibilidad de que las relaciones intraperiféricas también sean marginadoras para las economías de la periferia que aún mantienen exportaciones de recursos naturales con baja elaboración (Rosales, 2009). Esta inquietud es cada vez más relevante, considerando que el comercio Sur-Sur se va convirtiendo en motor de la economía mundial y que América Latina y el Caribe estrechan cada vez más sus relaciones económicas y comerciales con China.

La crisis acentuará los procesos de reestructuración productiva y tendrá un impacto sobre la competitividad. La menor disponibilidad de financiamiento internacional afectará el ritmo de las inversiones, sobre todo en aquellos sectores en los que se requieren inversiones de largo plazo, como la

energía y la minería y en los que se necesita un alto nivel de inversión para mantenerse dentro de la frontera tecnológica, como acontece con algunas manufacturas. La crisis sorprendió además a muchos sectores productivos con exceso de capacidad, con lo cual un escenario de demanda debilitada acelerará la tendencia a la consolidación de empresas, acentuando los procesos de fusiones y adquisiciones. La propia crisis además, al depreciar el valor de los activos, estimula las compras de activos baratos, generando buenas oportunidades para quienes cuenten con el financiamiento necesario. La etapa posterior a la crisis mostrará entonces un mayor nivel de concentración económica y relevará la importancia de las políticas de competencia en las economías nacionales y en el comercio internacional.

En la etapa posterior a la crisis será necesaria la actualización de los modelos de negocios productivos y de comercio exterior. Ya se ha comentado que en los años inmediatamente posteriores a la crisis el comercio y el financiamiento internacional serán menos dinámicos, con mayores presiones competitivas y con rezagos proteccionistas que podrían demorar algún tiempo en ser removidos. La reacción típica de las empresas en el corto plazo frente a crisis de esta magnitud es la de reducir costos, postergar inversiones, acortar el horizonte de sus decisiones y buscar proteger sus principales mercados y clientes. Sin embargo, esta reacción defensiva, junto con considerar adecuadamente las oportunidades que se vayan presentando, debiera ir acompañada de una reformulación del modelo de negocios de largo plazo. En efecto, detectar y aprovechar nuevas oportunidades y utilizar las nuevas herramientas tecnológicas y de organización empresarial, podría ayudar a redefinir las ventajas competitivas de las empresas. Acudir a prácticas de contratación externa o de deslocalización para seguir haciendo lo mismo es menos atractivo que ubicar estas herramientas en una estrategia de negocios que surja de una mirada prospectiva. Como resultado de la crisis, las cadenas globales y regionales de valor tenderán a redefinirse en función de la capacidad de recuperación frente a la crisis, del acceso a materias primas escasas, de la revalorización de ventajas geográficas o logísticas, como la cercanía a los principales centros de consumo o de la presencia de masas críticas de recursos humanos en ámbitos tecnológicos específicos.

Mejorar la presencia de las empresas regionales en las cadenas regionales o globales de valor es un desafío de la internacionalización productiva. Esta acción debe comenzar por aquellas actividades más ligadas a los principales productos de exportación, explorando los eslabonamientos hacia atrás y hacia delante de estos productos, desarrollando, por ejemplo, ventajas competitivas en la ingeniería, la biotecnología o los servicios empresariales conexos. Ello abriría espacio para la diversificación de exportaciones, permitiendo que los exportadores participen en otras redes de nuevos negocios y se beneficien de un aprendizaje empresarial que les permita avances en la escala regional o global de sus operaciones.

Estimular la convergencia entre las empresas translatinas y las tareas de cooperación e integración regional favorecería el desafío de la internacionalización. Las translatinas son precisamente las empresas regionales que más han avanzado en este camino. Probablemente estudiar más de cerca sus desarrollos y evaluar los beneficios de la mencionada convergencia de tareas, permitiría no solo actualizar los esquemas de integración sino también hacerlos más pertinentes para las decisiones empresariales y para el propio diseño de las políticas comerciales, de innovación y de apoyo productivo. Así, por ejemplo, focalizar las tareas de capacitación laboral y certificación de calidad en las pymes que cumplan con los requisitos específicos de algunos segmentos de la cadena de valor de las translatinas permitiría que pudiesen incorporarse en esas cadenas como exportadores indirectos.

Cuadro I.5
EXPORTACIONES DE SERVICIOS COMERCIALES POR PRINCIPALES CATEGORÍAS
(En porcentajes del total mundial y miles de millones de dólares)

		1990-1991 ^a	1995-1996 ^a	2000-2001 ^a	2007-2008 ^{a,b}	Aumento y/o disminución ^c
Estados Unidos	Total de servicios	19,3	18,7	19,5	14,6	-4,7
	Transporte	16,8	14,9	14,0	10,3	-6,5
	Viaje	19,8	18,7	19,9	14,0	-5,7
	Otros	20,6	21,2	22,1	16,8	-3,8
Unión Europea	Total de servicios	48,4	45,1	44,1	46,8	-1,6
	Transporte	44,0	43,2	43,1	45,2	1,2
	Viaje	47,1	43,6	41,7	42,0	-5,1
	Otros	52,9	47,7	46,4	50,0	-2,9
América Latina y el Caribe	Total de servicios	3,7	3,5	3,8	3,0	-0,7
	Transporte	3,2	3,1	3,1	2,8	-0,4
	Viaje	5,4	5,0	6,0	5,3	-0,1
	Otros	2,7	2,6	2,6	2,0	-0,7
El Caribe	Total de servicios	0,5	0,5	0,5	0,3	-0,3
	Transporte	0,2	0,2	0,2	0,1	-0,1
	Viaje	1,2	1,0	1,1	0,8	-0,4
	Otros	0,2	0,2	0,2	0,1	-0,1
ASEAN^d	Total de servicios	3,8	5,5	4,6	4,6	0,8
	Transporte	2,6	5,0	5,5	5,4	2,8
	Viaje	5,1	6,8	5,7	6,0	0,8
	Otros	3,6	4,7	3,3	3,6	0,0
China	Total de servicios	0,8	1,6	2,1	3,7	2,9
	Transporte	1,0	1,0	1,2	4,1	3,0
	Viaje	0,8	2,3	3,6	4,1	3,3
	Otros	0,6	1,4	1,6	3,1	2,5
India	Total de servicios	0,6	0,6	1,1	2,8	2,2
	Transporte	0,4	0,6	0,6	1,2	0,7
	Viaje	0,6	0,6	0,7	1,4	0,7
	Otros	0,7	0,5	1,7	4,2	3,6
Mundo^c	Total de servicios	803	1 215	1 482	3 541	9,1
	Transporte	226	307	346	817	7,9
	Viaje	271	420	468	904	7,3
	Otros	306	489	668	1 821	11,0

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

^a Promedios anuales por bienio.

^b En los casos de China, la India y el Caribe, las cifras utilizadas corresponden a 2007.

^c Cambio en puntos porcentuales entre 2007-2008 y 1990-1991. En el caso de los porcentajes para el total del mundo, las cifras corresponden a las tasas de crecimiento anual entre 1990 y 2008.

^d Asociación de Naciones del Asia Sudoriental.

La región debe reforzar su presencia competitiva en los servicios modernos. Los datos del impacto de la crisis en el comercio internacional muestran que los servicios están resistiendo mejor que los bienes y que dentro de aquellos, los “otros servicios” (todos los servicios menos el transporte y los viajes) lo hacen aun mejor. Entre estos últimos, se incluyen los servicios de comunicación, de informática, de seguros, financieros, franquicias y empresariales (jurídicos, contables, de auditoría, consultoría, publicidad, investigación y desarrollo, medioambientales y otros), que son fundamentales en la competitividad y en el incremento de la productividad. América Latina y el Caribe están particularmente rezagados en el rubro de estos “otros servicios”, que son los más dinámicos de la economía mundial (véase el cuadro I.5). Por otro lado, los países asiáticos en su conjunto han aumentado su participación en las exportaciones mundiales de servicios. China y la India, los principales exportadores de este grupo, triplicaron con creces su cuota de mercado, como producto del más acelerado dinamismo del componente de “otros servicios” (véase un análisis de la evolución de estos servicios modernos y del rezago de la región en ellos en CEPAL (2007, cap. III).

Las tareas intrínsecamente asociadas a una provisión oportuna de servicios calificados incluyen avances en las cadenas de valor, una mayor presencia competitiva en operaciones de contratación externa y deslocalización, y la reducción de los costos logísticos. Por ende, reforzar el rol de los servicios en la integración regional es otro gran desafío que enfrenta la región de América Latina y el Caribe para conseguir mayores niveles de competitividad. En el caso del Caribe, además de seguir abordando las actividades de reforzamiento del turismo, explorar con mayor decisión y con operaciones asociativas la exportación de servicios de salud podría ser un camino provechoso (Bernal, 2007).

El cambio climático también se manifiesta como una fuerza de reestructuración en las cadenas globales de producción. En el sector agrícola, las menores temperaturas en las regiones situadas en latitudes bajas ocasionarían reducciones de productividad de los principales cultivos de cereales, lo que afectaría a gran parte de los países en desarrollo. En las demás regiones, el aumento de la temperatura tendría consecuencias positivas en la producción agrícola, pero un calentamiento excesivo traería consecuencias desfavorables también en esas regiones. Se espera también una mayor escasez de agua debido a la pérdida de agua de fusión glacial, la reducción de la pluviosidad y las sequías. Además, la subida del nivel del mar y la creciente frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos ponen en riesgo la infraestructura del comercio (instalaciones portuarias, edificios, carreteras, ferrocarriles, aeropuertos y puentes) y las rutas comerciales (CEPAL, 2009a).

Para América Latina y el Caribe, la crisis global significa que China, la India y el resto de Asia se convertirán en la principal fuente de crecimiento de sus exportaciones²³. Las repercusiones de la crisis global en el comercio internacional se han manifestado sobre todo en la industria global y en las relaciones comerciales con los Estados Unidos. Aquellas economías exportadoras de recursos naturales – como las sudamericanas– se han visto menos afectadas, aprovechando que el alto ritmo de crecimiento de China ha mantenido elevada la demanda internacional de estos productos. En el caso de México y Centroamérica, la competencia con las manufacturas chinas en el mercado estadounidense es más acentuada, lo que podría acelerar los cambios estructurales en ciertas industrias, especialmente en la maquila. Los subsectores que probablemente se verían más afectados por la crisis son la fabricación de prendas de vestir y los insumos textiles. La pérdida de dinamismo de estas dos ramas se agudizó, a inicios del 2005, al finalizar el Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido, con lo cual se acentuó la competencia de los países asiáticos como China, la India y Bangladesh.

²³ Véase un completo análisis de las relaciones económicas y comerciales entre China y América Latina en CEPAL (2008d).

Bibliografía

- Alix Partners (2009), “2009 Manufacturing-outsourcing cost index™. Overview & highlights” [en línea] http://www.thedeal.com/dealscape/jscript/AlixPartners_2009_Manufacturing_Outsourcing_Cost_Index_HIGHLIGHTS.pdf Chicago, mayo.
- Araújo, Sónia y Joaquim Oliveira Martins (2009), “The great synchronisation: what do high-frequency statistics tell us about the trade collapse?”, VOX [en línea] <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3751>, 8 de julio.
- Auboin, Marc (2009), “Restoring trade finance: what the G20 can do”, *The Collapse of Global Trade, Murky Protectionism, and the Crisis: Recommendations for the G20*, R. Baldwin y S. Evenett (eds.), Londres, Centro de investigación sobre políticas económicas.
- Banco Mundial (2008), *World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography*, Washington, D.C., diciembre.
- Baldwin, R. y S. Evenett (eds.) (2009), *The Collapse of Global Trade, Murky Protectionism, and the Crisis: Recommendations for the G20*, Londres, Centro de investigación sobre políticas económicas.
- Bernal, R. (2007), “La globalización de la atención de la salud: oportunidades para el Caribe”, *Revista de la CEPAL*, N° 92 (LC/G.2339-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Bloomberg (2009), “Climate plan faces challenge after narrow US House victory”, 29 de junio.
- Borchert, Ingo y Aaditya Mattoo (2009), “The crisis-resilience of services trade”, *Policy Research Working Paper*, N° WPS 4917, Banco Mundial, 28 de abril.
- Bouët, A. y D. Laborde (2008), “The potential cost of a failed Doha round”, *IFPRI Issue Brief*, N° 56, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias, diciembre.
- BPI (Banco de Pagos Internacionales) (2009), *Informe anual: rescate, recuperación y reforma*, Basilea, junio.
- Bridges Weekly Trade News Digest* (2009b), “Climate talks in US Senate expose divide among democrats”, vol. 13, N° 26, 15 de julio.
- _____ (2009a), “Criticism grows as ‘Buy American’ rules written into law”, vol. 13, N° 6, 18 de febrero.
- Brunel, Claire y Gary Clyde Hufbauer (2009), “Money for the auto industry: consistent with WTO rules”, *Policy Brief*, N° 09-4, Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009a), “Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe: una reseña”, *documentos de proyectos*, N° 232 (LC/W.232), Santiago de Chile.
- _____ (2009b), *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 30 de junio de 2009* (LC/L.3025/Rev.2), Santiago de Chile.
- _____ (2008a), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2008b), “Participación modal del transporte internacional de América del Sur - 2006” [en línea] <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/Transporte/noticias/noticias/4/34754/P34754.xml&xsl=/Transporte/tpl/p1f.xsl&base=/transporte/tpl/top-bottom.xsl>.
- _____ (2008c), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2007. Tendencias 2008* (LC/G.2383-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.36.
- _____ (2008d), *Las relaciones económicas y comerciales entre América Latina y Asia-Pacífico. El vínculo con China* (LC/L.2959), Santiago de Chile, octubre.

- _____ (2007), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2006. Tendencias 2007* (LC/G.2341-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.85.
- _____ (2006), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005-2006* (LC/G.2313-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.67.
- Comisión Europea (2009), *Public Finances in EMU 2009*, Commission Staff Working Document [en línea] http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication15390_en.pdf.
- Cosbey, Aaron y Richard Tarasofsky (2007), *Climate Change, Competitiveness and Trade*, Chatham House.
- Estados Unidos, Gobierno (2009) “Investments by Agency - Available and Paid Out” [en línea] <http://www.recovery.gov/?q=content/investments-agency&sort=obl&order=desc>, 21 de mayo.
- Evenett, Simon y Frédéric Jenny (2009), “Bailouts: how to discourage a subsidies war”, *The Collapse of Global Trade, Murky Protectionism, and the Crisis: Recommendations for the G20*, R. Baldwin y S. Evenett (eds.), Londres, Centro de investigación sobre políticas económicas.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2008), *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2008. Los precios elevados de los alimentos y la seguridad alimentaria: amenazas y oportunidades* (TC/M/I0291/S), Roma.
- Financial Times* (2009), “Buy China’ policy set to raise tensions”, 16 de junio.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2009a), *Regional Economic Outlook: Asia and Pacific*, Washington, D.C., mayo.
- _____ (2009b), *World Economic Outlook*, Washington, D.C., abril.
- Humphrey, J. (2009), “Are exporters in Africa facing reduced availability of trade finance?”, Brighton, Universidad de Sussex, inédito.
- Kose, M. Ayhan, Christopher Otrok y Eswar Prasad (2008), “Global business cycles: convergence or decoupling?”, *IMF Working Papers*, N° 08/143, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- Kulish, Nicholas (2009), “Aided by safety nets, Europe resists stimulus push”, *New York Times*, 26 de marzo.
- Milken Institute (2009), “US Bailout by Agency” [en línea] <http://www.milkeninstitute.org/publications/bailout.taf>.
- Naciones Unidas (2009a), *World Economic Situation and Prospects as of Mid-2009* (E/2009/73) [en línea] www.un.org/esa/policy/wess/wesp.html.
- _____ (2009b), *La crisis financiera y económica mundial y sus efectos en el desarrollo. Informe del Secretario General* (A/CONF.214/4), Nueva York.
- Naughton, Barry (2009a), “The scramble to maintain growth”, *China Leadership Monitor*, N° 27, Hoover Institution, Stanford University, enero.
- _____ (2009b), “Understanding the Chinese stimulus package”, *China Leadership Monitor*, N° 28, Hoover Institution, Stanford University, abril.
- New York Times* (2008), “Obama opposes trade sanctions in Climate Bill”, 28 de junio.
- Newfarmer, Richard y Elisa Gamberoni (2009), “Trade protection: incipient but worrisome trends”, *The Collapse of Global Trade, Murky Protectionism, and the Crisis: Recommendations for the G20*, Richard Baldwin and Simon Evenett (eds.), Londres, Centro de investigación sobre políticas económicas.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2009a), *OECD Economic Outlook*, vol. 2009/1, N° 85, París, junio.
- _____ (2009b), *International Migration Outlook Special Focus: Managing Labor Migration Beyond the Crisis*, París, 22 de julio.

- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2009a), *Informe del Director General al Órgano de Examen de las Políticas Comerciales sobre la crisis económica y financiera y sobre los hechos ocurridos recientemente en relación con el comercio* (JOB (09)/62), Ginebra, 1 de julio.
- _____ (2009b), “La Secretaría de la OMC comunica un incremento de las nuevas investigaciones antidumping”, *Comunicado de prensa*, N° 556, Ginebra, 7 de mayo.
- OMC/PNUMA (Organización Mundial del Comercio/Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (2009), *El comercio y el cambio climático* (DT/1188/GE), Ginebra.
- Oliff, Phil, Jon Shure y Nicholas Johnson (2009), “Federal fiscal relief is working as intended” [en línea] <http://www.cbpp.org/cms/index.cfm?fa=view&id=2831>, 29 de junio.
- Pauwelyn, Joost (2007), “U.S. federal climate policy and competitiveness concerns: the limits and options of international trade law”, *Working Paper*, N° 07-02, Nicholas Institute for Environmental Policy Solutions, Duke University.
- Rodrik, D. (2009), “Growth after the crisis”, Harvard Kennedy School [en línea] <http://ksghome.harvard.edu/~drodrrik/Growth%20after%20the%20crisis.pdf>.
- Rosales, O. (2009), “La globalización y los nuevos escenarios del comercio internacional”, *Revista CEPAL*, N° 97 (LC/G.2400-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Stern, Nicholas (2006), *The Economics of Climate Change. The Stern Review*, Londres, Cambridge University Press.
- The Economist* (2009a), “People protectionism”, 1° de julio.
- _____ (2009b), “Not just straw men”, 18 de junio.
- Thomas, A. (2009), “Financial crisis and emerging markets trade”, *IMF Staff Position Paper*, N° 09/04, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI).
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2009), *Global Economic Crisis: Implications for Trade and Development. Report by the UNCTAD secretariat* (TD/B/C.I/CRP.1), Ginebra, mayo.
- Watt, Andrew y Mariya Nikolova (2009), “A quantum of solace? An assessment of fiscal stimulus packages by EU Member States in response to the economic crisis”, *ETUI Research Working Paper*, N° 2009.05, junio.
- Yi, Kei-Mu (2009), “The collapse of global trade: the role of vertical specialization”, *The Collapse of Global Trade, Murky Protectionism, and the Crisis: Recommendations for the G20*, R. Baldwin y S. Evenett (eds.), Londres, Centro de investigación sobre políticas económicas.
- _____ (2003), “Can vertical specialization explain the growth of World Trade?”, *Journal of Political Economy*, N° 111.
- Zandi, Mark (2009), “U.S. fiscal stimulus revisited” [en línea] http://www.economy.com/dismal/article_free.asp?cid=116000&src=msnbc, 22 de junio.

Capítulo II

LOS EFECTOS DE LA CRISIS EN EL COMERCIO REGIONAL

A. INTRODUCCIÓN

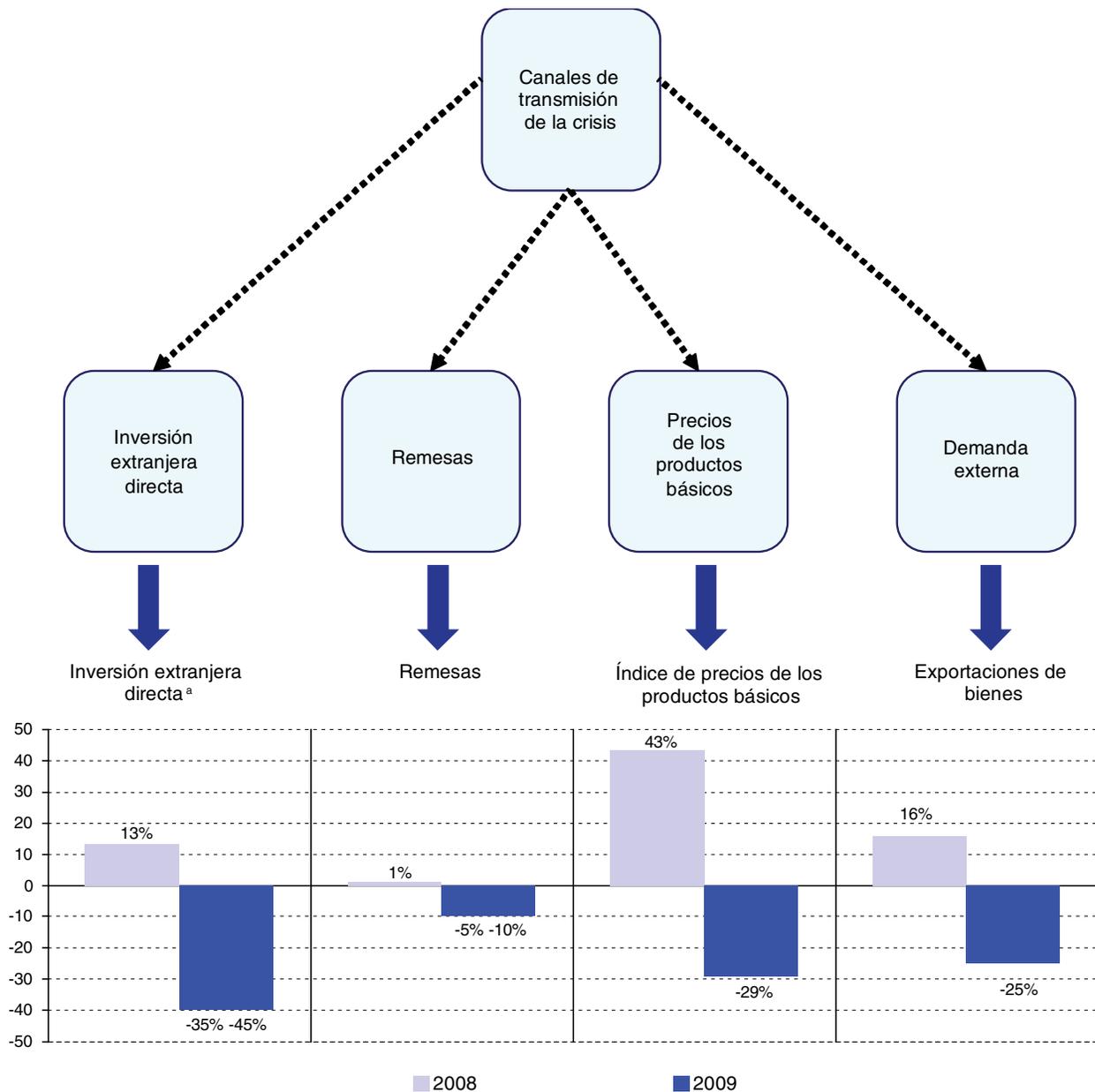
Como se expuso en el capítulo I, la drástica irrupción de la crisis económica global a partir de septiembre de 2008 y su traspaso del ámbito financiero a la economía real, indujo a una brusca contracción del volumen del comercio mundial y a la aparición de preocupantes reacciones proteccionistas, particularmente en las economías industrializadas. América Latina y el Caribe, pese a resistir mucho mejor esta crisis que las anteriores, ha debido enfrentar significativas reducciones de sus niveles de comercio, así como considerables restricciones en el conjunto de las variables ligadas al sector externo. La región también ha acudido a diversas medidas comerciales en frontera orientadas a cerrar la emergente brecha externa, limitando las importaciones. Si bien esto no configura una tendencia sistemática de restricción de los flujos de comercio, es indudable que las medidas han tenido un impacto no deseado en los circuitos del comercio subregional, particularmente en América del Sur. En todo caso, en el panorama regional, además de medidas que limitan las importaciones, varios países han adoptado otras orientadas a estimularlas.

En este capítulo se examina la evolución del comercio regional durante la actual crisis, sobre la base de un análisis comparativo de diversos momentos del desarrollo económico de la región, en particular la Gran Depresión de los años treinta. Luego se analiza la evolución de los flujos comerciales en un horizonte más coyuntural, a partir de flujos comerciales mensuales, considerando el espacio de comercio intra y extrarregional, según los principales socios (los Estados Unidos, la Unión Europea, Asia, y la propia región) y según la composición sectorial de los principales productos exportados (agrícolas, mineros y manufacturas) e importados (bienes de capital, bienes intermedios, de consumo y combustibles).

Se analiza también el comportamiento de los precios de las materias primas, de los términos de intercambio, los flujos de servicios, el turismo, la inversión extranjera directa y las remesas de los migrantes. En suma, se intenta evaluar el impacto de la crisis en el sector externo de las economías de la región. A continuación se pasa revista a las respuestas a la crisis que han tenido lugar en el ámbito de la política comercial de la región. Por último, se presentan algunas conclusiones y recomendaciones de política.

América Latina y el Caribe se ha visto afectada por el fuerte choque externo. Las estimaciones preliminares para 2009, comparadas con las del mismo período de 2008, muestran una caída estimada de entre el 35% y el 45% en los flujos de IED, una disminución de entre el 5% y el 10% en las remesas, una reducción del 29% en los precios internacionales de los productos básicos que exporta la región y del 25% en el valor de sus exportaciones (véase el gráfico II.1). Se trata pues de un choque externo de proporciones superiores en la región al provocado por la crisis asiática y la crisis de la deuda externa. En promedio, la región está enfrentando este choque sin repercusiones drásticas en la evolución del producto ni en el empleo, como resultado de la confluencia de un buen ciclo internacional (2003-2007) con las mejoras en la gestión de la política económica.

Gráfico II.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CANALES DE TRANSMISIÓN DE LA CRISIS Y MAGNITUD DEL IMPACTO EN ALGUNOS RUBROS SELECCIONADOS, 2009
(En tasas de variación con respecto a igual período de 2008)



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

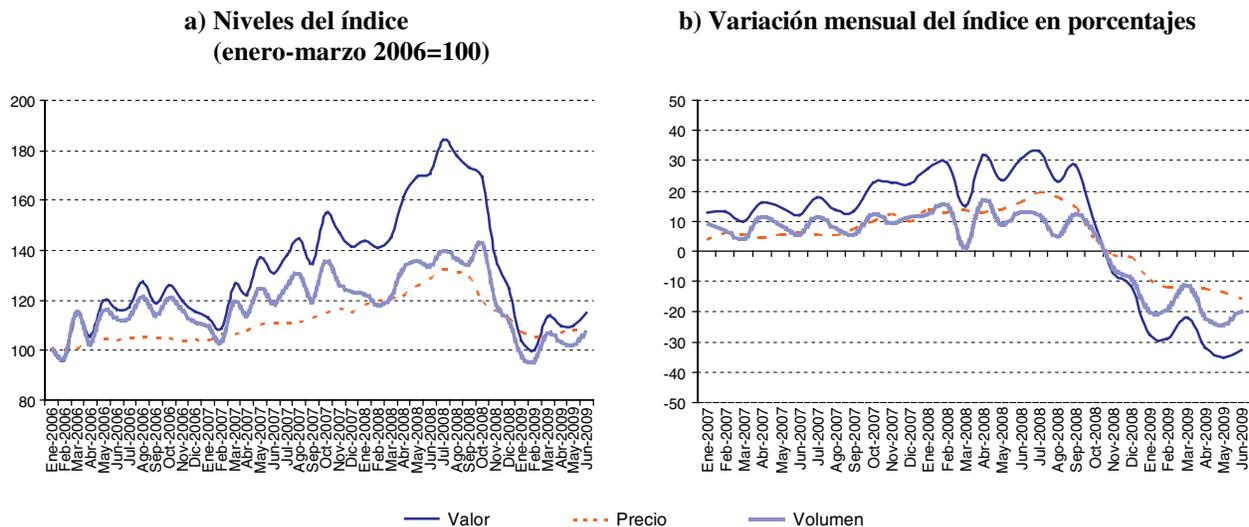
^a Sobre la base de CEPAL, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2008* (LC/G.2406-P), Santiago de Chile, 2009 y estimaciones 2009.

B. EVOLUCIÓN DEL COMERCIO REGIONAL DE BIENES

En 2009, el volumen de comercio regional disminuirá cerca del 13%, y se prevé una caída del 11% en las exportaciones y del 14% en las importaciones. La grave crisis financiera internacional que sacudió a la región desde septiembre de 2008 se trasladó con fuerza a los mercados regionales de bienes en el último trimestre de 2008 y primeros meses de 2009, períodos en que se registró una disminución sustancial y generalizada de las corrientes comerciales.

Mediante el índice de comercio exterior, que recoge la tendencia de las importaciones y exportaciones de América Latina y el Caribe, se capta con claridad el descenso sincronizado del valor y el volumen del comercio durante los períodos señalados. A fines del primer semestre de 2009, las corrientes comerciales se ubicaron en valores cercanos a los del primer trimestre de 2006. Esta baja de los niveles de comercio es más pronunciada que la registrada a causa de la crisis asiática (véanse el gráfico II.2 y el recuadro II.1)

Gráfico II.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: VARIACIÓN MENSUAL DEL ÍNDICE DE COMERCIO EXTERIOR, ENERO DE 2006 A JUNIO DE 2009^a
(En niveles del índice y porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de las oficinas nacionales de estadística, bancos centrales y aduanas de 15 países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay). Incluye además información para el conjunto de los países del Caribe obtenida a partir de información del Departamento de Comercio de los Estados Unidos y la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT).

^a Calculado sobre la base del total de intercambios comerciales (exportaciones más importaciones).

Recuadro II.1
COMPARACIÓN ENTRE LA CRISIS ACTUAL Y LA CRISIS ASIÁTICA

Al comparar la merma que han experimentado las exportaciones a nivel regional durante la actual crisis con la desaceleración que registraron en los 24 meses posteriores al inicio de la crisis asiática (fines de 1997), es posible observar que esta vez la disminución ha sido más aguda, si bien se observa un leve repunte en el octavo mes, en que las exportaciones tienden a aumentar, para luego estabilizarse. En el caso de la crisis asiática, la recuperación del nivel anterior no se produjo sino a partir del vigésimo mes. Por lo tanto, y dado que el descenso inicial de las exportaciones durante la crisis actual fue superior, es muy probable que en el curso de 2009 no se alcance a recobrar el dinamismo exportador anterior a la crisis (véase el gráfico).

AMÉRICA LATINA: EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DURANTE LA CRISIS ASIÁTICA Y LA ACTUAL CRISIS^a

(Índice de las exportaciones a comienzos de las crisis=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de 15 países y del Fondo Monetario Internacional (FMI).

^a Como punto de partida, se consideró el nivel más elevado de las exportaciones (octubre de 1997 y agosto de 2008, respectivamente).

Entre las causas principales de esta aguda desaceleración de las corrientes comerciales se cuentan las siguientes:

- la contracción de la demanda internacional;
- la disminución de los precios de algunas materias primas básicas (véase el recuadro II.2);
- las dificultades de financiamiento del comercio, principalmente durante el último trimestre de 2008, y
- la tendencia procíclica de las corrientes de comercio intrarregional, sobre todo en América del Sur.

Recuadro II.2

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EFECTOS DE LA REDUCCIÓN DE LAS EXPORTACIONES DE PRODUCTOS BÁSICOS EN LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO

Dada la gran importancia de los productos básicos en las exportaciones de América Latina y el Caribe, las tendencias de sus precios tienen enormes implicancias para entender los momentos económicos de la región. De hecho, entre 2003 y 2008 la región experimentó un período de expansión importante que obedeció precisamente a la bonanza de precios de este tipo de bienes y que favoreció a los países exportadores netos de alimentos (sobre todo del Cono Sur), productos mineros (Brasil, Chile, México, Perú y República Bolivariana de Venezuela, entre otros) y energía (Colombia, Ecuador, México y República Bolivariana de Venezuela).

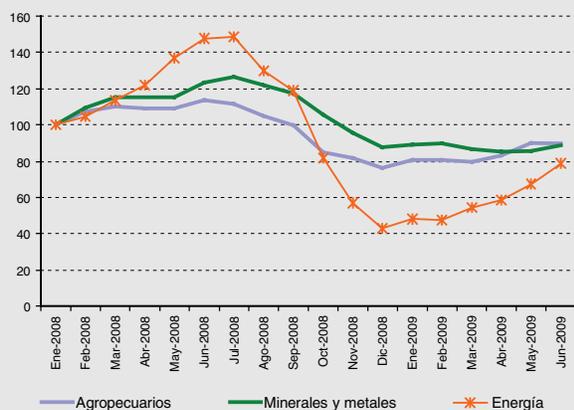
El marcado aumento de precios de los productos básicos culminó a mediados de 2008, seguido de una fuerte baja en la segunda mitad del año. Con esto cambió la tónica optimista del mercado exportador regional. Durante el primer semestre de 2009 se ha registrado una alta volatilidad de los precios de estos productos y existe incertidumbre en cuanto a las perspectivas a corto y mediano plazo. Como se observa en el gráfico a), los combustibles, particularmente el petróleo, experimentaron el aumento de precios más significativo en la primera parte de 2008 y también la disminución más severa en el segundo semestre. En cuanto a los productos, hay algunos cuyos precios han continuado disminuyendo, aunque con una tendencia a la estabilización —carbón, gas natural, aluminio y acero— y otros, como petróleo, zinc, trigo y cobre, que muestran signos de recuperación (véanse los gráficos a), c) y d)).

Esta variación de los precios hacia niveles comparativamente más bajos, unida a la intensa desaceleración de la demanda global, ha tenido profundos efectos en las corrientes de comercio de los países de la región, afectando negativamente los términos de intercambio de la mayoría de ellos (véase el gráfico b)). Esto depende a su vez de la composición de la canasta de exportación y de los patrones de consumo, aunque en este último caso hay menos heterogeneidad entre los países. Como se aprecia en el gráfico b), aquellos cuyos términos de intercambio mejoraron durante el período de alza de precios de los productos básicos son los que se verán más afectados en 2009. El deterioro será particularmente marcado en los países con alta concentración de combustibles en su canasta exportadora, ya que los precios de este tipo de producto disminuyeron más del 50% entre julio de 2008 y abril de 2009.

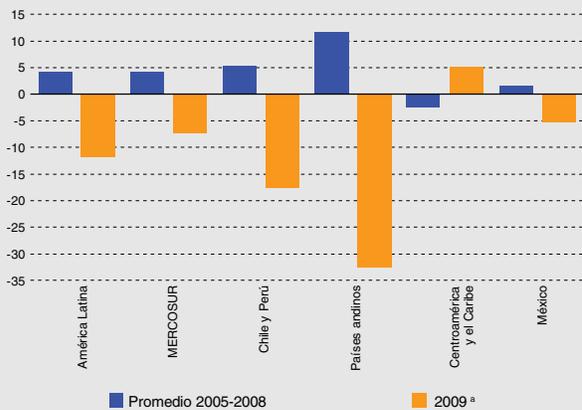
Los países de Centroamérica son importadores netos de materias primas, de manera que a contar del segundo semestre de 2008 se han visto favorecidos por la marcada reducción de precios de los productos básicos, lo que les ha ayudado a reducir su déficit comercial.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LOS PRECIOS DE LOS PRODUCTOS BÁSICOS Y LOS TÉRMINOS DE INTERCAMBIO, ENERO DE 2008 A JUNIO DE 2009

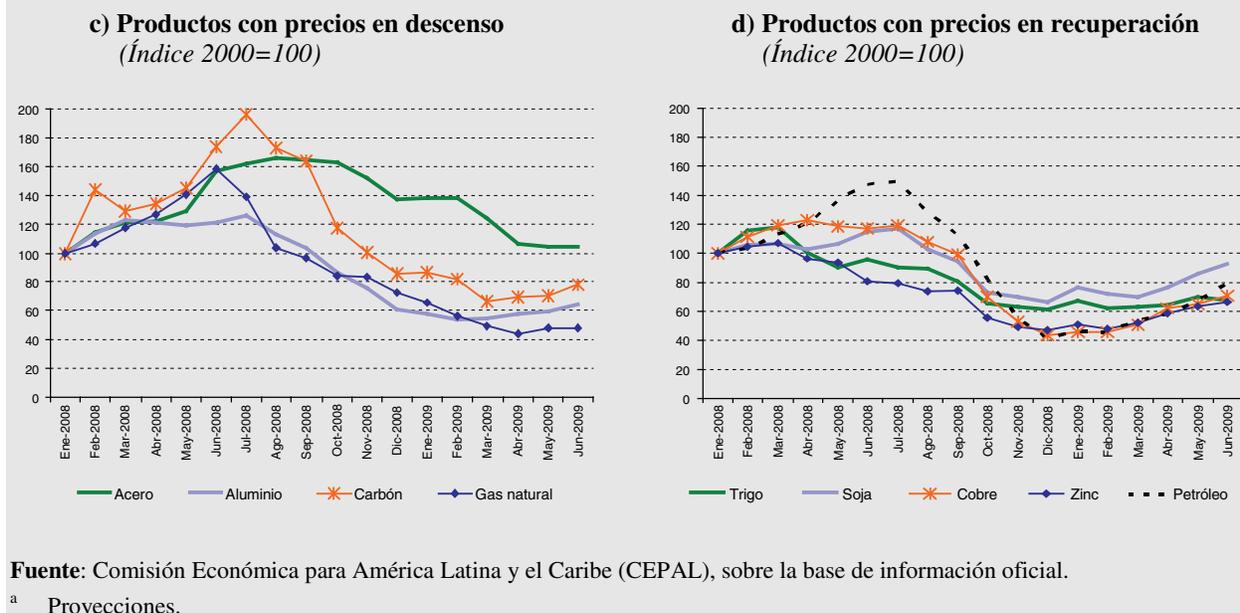
a) Índices de precios globales
(Índices 2000=100)



b) Términos de intercambio
(Variación anual en porcentajes)



Recuadro II.2 (conclusión)



La reducción del comercio regional no tiene precedentes en la historia reciente. Para encontrar una situación similar de descenso tanto de los volúmenes como de los precios en los índices de comercio de la región, habría que retroceder 72 años (hasta 1937) en el caso de las exportaciones y 27 años (1982) en el de las importaciones. Se trata de un récord histórico que solo es superado por la marcada desaceleración del comercio en el período inmediatamente posterior a la crisis de 1929 (véanse los gráficos II.3c y II.3d).

Gráfico II.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (15 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DE BIENES,
1931-2009^a
(Índices 2000=100)

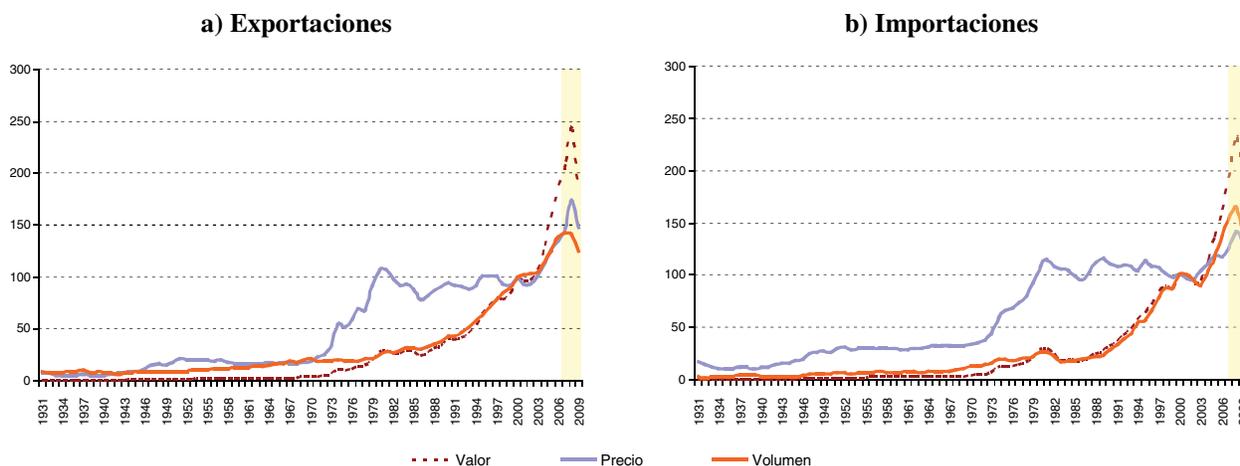
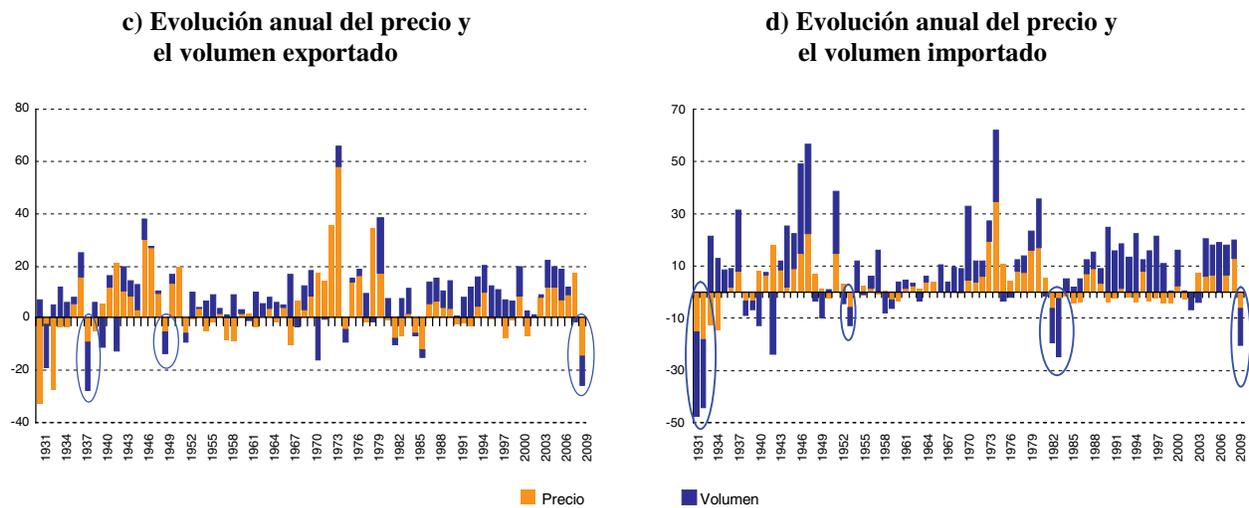


Gráfico II.3 (conclusión)



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

^a Los datos del año 2009 se proyectaron utilizando datos mensuales de 15 países. Las series de base pertinentes corresponden al período que va desde enero de 1990 hasta el último mes de que se disponía de información al momento de cerrar las estimaciones (abril y mayo de 2009, según el país). Para las proyecciones se utilizaron series de tiempo con tendencia, previa eliminación de la estacionalidad. Las estimaciones del año completo corresponden a la agregación de los meses informados por las entidades nacionales, más los estimados para la segunda mitad del año en todos los países de la muestra.

Durante el primer semestre de 2009, el valor de las exportaciones de la región se ha contraído levemente más que el de las importaciones. El valor de las exportaciones regionales disminuyó un 31% con respecto a igual período de 2008, con una caída del 15% en volumen y el 18% en precio. Durante ese mismo período, el valor de las importaciones se redujo un 29%, con una caída del 25% en volumen y del 5% en precio (véase el cuadro II.2). Esto contrasta notablemente con el período comprendido entre 2003 y la primera mitad de 2008, durante el cual los flujos comerciales de la región fueron marcadamente expansivos, tanto en exportaciones como en importaciones.

El Caribe aparece como la subregión más afectada por la baja del valor en sus exportaciones, mientras que México y Centroamérica registran las mayores disminuciones en el valor de las importaciones.

La contracción prevista del valor de las exportaciones regionales esconde una heterogeneidad importante entre subregiones. Mientras que este año México y los países de América del Sur y del Caribe verán decrecer considerablemente sus exportaciones, en Centroamérica la baja será menos significativa.

Los países centroamericanos muestran una disminución de las exportaciones de manufacturas, en parte porque una proporción considerable de ellas se encuentra verticalmente integrada en cadenas globales que se han resentido a causa de la menor demanda final de estos productos. Sin embargo, en este caso la reducción del volumen de ventas externas no se ha visto agravada por una baja de precios, con lo cual la merma en cuanto al valor de las exportaciones es menos significativa. Por su parte, en varios países sudamericanos especializados en la exportación de productos primarios se ha detectado una menor

contracción de los volúmenes exportados, pero una marcada reducción de los precios¹, si bien varios de ellos empiezan a mejorar, a partir del segundo trimestre de 2009.

En el caso de las importaciones, se observará una desaceleración bastante más homogénea (véase el cuadro II.1).

Cuadro II.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DE BIENES, 2007-2009
(En porcentajes de variación anual calculados sobre la base de dólares corrientes)

	Exportaciones			Importaciones		
	2007	2008	2009 ^a	2007	2008	2009 ^a
América Latina y el Caribe (35)	12,3	15,9	-25,0	19,0	21,0	-19,5
América Latina (19 países)	12,6	15,7	-24,7	19,3	21,3	-20,0
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	17,6	24,5	-22,8	30,6	40,3	-20,9
Comunidad Andina	11,9	28,8	-35,6	30,7	21,4	-16,8
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	12,1	9,3	-11,5	15,0	14,0	-16,4
Comunidad del Caribe (CARICOM)	-0,6	23,7	-32,6	14,8	21,9	-11,5
Otros países						
Chile	15,3	-1,8	-23,2	22,6	30,8	-21,0
México	8,8	7,2	-22,0	10,1	9,5	-21,0
Panamá	10,1	10,2	-12,0	22,9	19,8	-16,0
República Dominicana	8,3	-3,0	-16,0	11,7	18,4	-25,0

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de las oficinas nacionales de estadística, bancos centrales y aduanas de 15 países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay) y de Economist Intelligence Unit en el caso de los países del Caribe.

^a Proyecciones de la CEPAL, sobre la base de información preliminar de enero a mayo.

Durante el segundo semestre de 2009 aumentará el valor de las exportaciones latinoamericanas, con lo cual la baja del año completo será inferior a la registrada en el primer semestre. La explicación radica en los siguientes factores: i) la recuperación parcial de los precios de varios productos básicos (como cobre, zinc, petróleo, trigo y soja (véase el recuadro II.2)), debido a los elevados niveles de demanda que China mantiene desde el segundo trimestre de 2009; ii) las bajas tasas de interés internacionales y la depreciación del dólar, que estimulan el apetito de los inversionistas por incluir estos productos básicos en su cartera, y iii) un efecto estadístico, ya que la base de comparación es bastante baja, sobre todo para el período comprendido entre septiembre y diciembre de 2008, en que se produjeron las mayores caídas de los flujos comerciales en prácticamente todos los países de la región. Pese a esa recuperación, el valor de las exportaciones regionales en 2009 mostrará una caída del 25% respecto del nivel de 2008 (véase el cuadro II.1).

¹ En el caso del cobre, el zinc y el aluminio se ha registrado incluso un aumento del volumen exportado, principalmente por el sostenido nivel de la demanda china.

Cuadro II.2
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES E IMPORTACIONES
 DE BIENES, 2003-2008 Y PRIMER SEMESTRE DE 2008 Y 2009**
 (En tasas de crecimiento con respecto a igual período del año anterior)

	2003-2006 ^a	2007	2008	Enero-junio 2008	Julio-diciembre 2008	Enero-junio 2009 ^b
Exportaciones						
Valor						
América Latina y el Caribe	21,1	12,3	15,9	23,9	7,4	-30,9
América del Sur	27,8	17,0	20,4	29,4	12,8	-31,2
México y Centroamérica	15,9	9,3	7,4	16,7	-0,9	-30,0
Países del Caribe	22,8	3,6	14,8	18,1	12,4	-36,7
Volumen						
América Latina y el Caribe	8,0	5,9	2,5	7,0	-0,1	-15,3
América del Sur	8,9	7,5	5,6	10,3	1,3	-18,4
México y Centroamérica	9,7	3,9	-1,6	-0,3	-2,9	-11,4
Países del Caribe	13,2	...	...	37,5	8,6	-12,1
Valores unitarios						
América Latina y el Caribe	12,7	7,0	8,6	15,8	6,8	-18,3
América del Sur	18,8	8,3	9,5	17,2	10,6	-15,6
México y Centroamérica	6,2	5,0	7,0	17,0	2,1	-20,9
Países del Caribe	9,6	...	...	-14,6	3,5	-27,7
Importaciones						
Valor						
América Latina y el Caribe	19,7	19,0	21,0	28,6	17,3	-29,1
América del Sur	27,1	28,8	34,9	42,2	29,1	-27,3
México y Centroamérica	15,3	10,9	10,1	15,9	5,0	-31,7
Países del Caribe	19,1	12,1	16,4	24,4	15,7	-24,3
Volumen						
América Latina y el Caribe	13,5	10,9	11,3	16,0	7,2	-25,3
América del Sur	18,8	19,6	19,0	22,7	15,8	-20,8
México y Centroamérica	9,7	4,9	1,9	7,1	-2,7	-29,9
Países del Caribe	5,6	...	...	58,7	25,9	-28,4
Valores unitarios						
América Latina y el Caribe	5,5	7,3	10,0	10,8	9,2	-5,0
América del Sur	8,3	7,6	13,4	15,8	11,1	-8,1
México y Centroamérica	5,6	5,7	8,0	8,3	7,7	-2,4
Países del Caribe	13,5	...	...	-21,0	-2,1	3,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de las oficinas nacionales de estadística, bancos centrales y aduanas de 15 países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay). Incluye además información para el conjunto de los países del Caribe obtenida a partir de información del Departamento de Comercio de los Estados Unidos y la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT).

^a Tasa de crecimiento promedio anual del período, sobre la base de agregaciones para cada subregión. Se utilizaron los índices de precio mensuales disponibles a nivel nacional para cada caso.

^b Cifras preliminares.

Los países exportadores de productos básicos, especialmente petróleo y minerales, son los más afectados por el deterioro de los términos de intercambio. La disminución de los precios de los productos básicos está afectando particularmente las exportaciones del Ecuador (petróleo), el Estado Plurinacional de Bolivia (gas natural), Colombia (petróleo y carbón) y la República Bolivariana de Venezuela (petróleo). Se prevé que en 2009 los términos de intercambio de estos cuatro países en su conjunto se reducirán un 32,6% y en el caso de la República Bolivariana de Venezuela, un 41,9%. Por otra parte, los países centroamericanos, cuya relación de intercambio empeoró entre 2005 y 2008 debido a su condición de importadores netos de combustibles y alimentos, registrarían una recuperación de esta en 2009 (véase el recuadro II.2).

C. EVOLUCIÓN DEL COMERCIO REGIONAL SEGÚN DESTINO Y ORIGEN

Las exportaciones e importaciones de la región se han reducido, independientemente de su destino u origen. La evolución mensual de las corrientes comerciales con las principales regiones y países socios de América Latina y el Caribe muestra una clara sincronía de la desaceleración y posterior contracción del comercio, a contar del tercer trimestre de 2008 hasta fines del primero de 2009. A partir de entonces se observa una leve recuperación (véase el gráfico II.4).

Gráfico II.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR SEGÚN PRINCIPALES DESTINOS, ENERO DE 2006 A JUNIO DE 2009^a
(En millones de dólares corrientes)

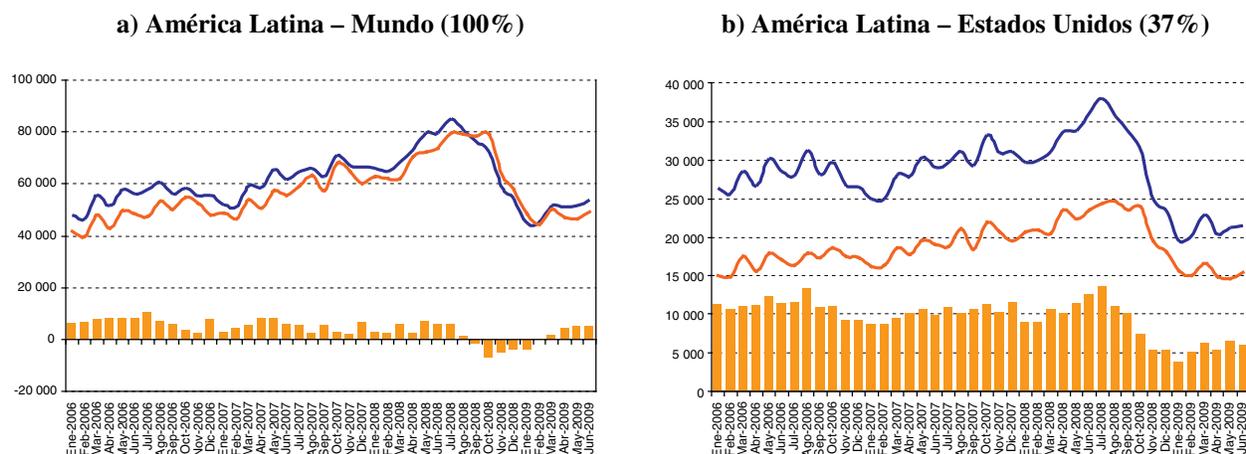
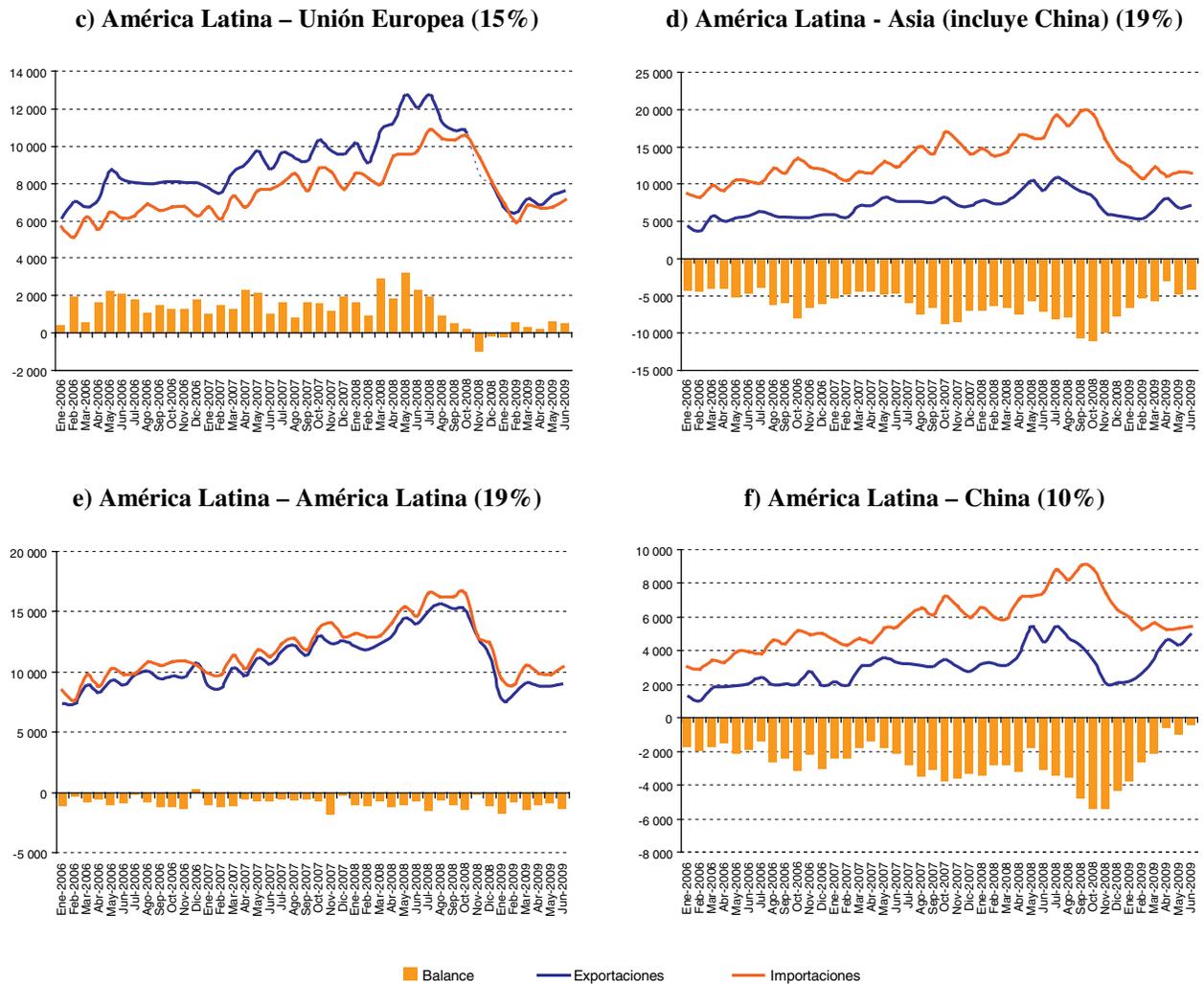


Gráfico II.4 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de las oficinas nacionales de estadística, bancos centrales y aduanas de 15 países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay). Incluye además información para el conjunto de los países del Caribe obtenida a partir de información del Departamento de Comercio de los Estados Unidos y la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT).

^a La cifra entre paréntesis indica la participación de cada subregión o país en el total de intercambios comerciales (exportaciones más importaciones) de los 15 países considerados, en el período que va de enero a junio de 2009.

Cuadro II.3
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL VALOR DEL INTERCAMBIO COMERCIAL
 DE BIENES, 2003-2006 Y PRIMER SEMESTRE DE 2007 A PRIMER SEMESTRE DE 2009**
(En porcentajes de variación anual respecto de períodos similares)

	2003-2006 ^a	2007 (primer semestre)	2007 (segundo semestre)	2008 (primer semestre)	2008 (segundo semestre)	2009 (primer semestre) ^b
Exportaciones						
Estados Unidos	17,9	-0,4	8,8	17,5	1,1	-35,3
Unión Europea	22,5	17,0	20,2	28,9	6,9	-36,3
Asia ^c	24,3	37,9	27,7	24,9	11,4	-16,9
China	34,6	73,6	41,4	36,1	17,6	-4,1
Resto de Asia	20,0	20,3	19,4	16,9	7,0	-27,5
América Latina y el Caribe	28,5	18,3	23,7	31,1	16,3	-33,4
Mundo	21,1	10,4	15,9	23,9	7,4	-30,9
Importaciones						
Estados Unidos	11,4	10,0	14,6	22,1	11,4	-29,8
Unión Europea	16,4	19,6	24,1	25,0	19,1	-25,2
Asia ^c	20,9	23,6	24,7	30,5	18,6	-24,5
China	43,3	40,3	38,1	39,8	26,7	-18,3
Resto de Asia	14,6	14,2	16,1	24,1	12,5	-29,1
América Latina y el Caribe	28,1	17,2	23,0	31,6	20,3	-28,7
Mundo	19,7	16,0	21,7	28,6	17,3	-29,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de las oficinas nacionales de estadística, bancos centrales y aduanas de 15 países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay). Incluye además información para el conjunto de los países del Caribe obtenida a partir de información del Departamento de Comercio de los Estados Unidos y la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT).

^a Tasa de crecimiento media anual del período.

^b Cifras preliminares.

^c Incluye la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), el Japón, la República de Corea, China, Australia y Nueva Zelanda. No incluye información para los países del Caribe.

Durante el primer semestre de 2009, el intercambio comercial con los Estados Unidos y la Unión Europea ha disminuido considerablemente. Hay una contracción generalizada de las corrientes comerciales con los Estados Unidos. Esto no ha ocurrido únicamente en México y los países centroamericanos, respecto de los cuales ya se anticipaba una baja significativa; de hecho, la reducción del valor de las exportaciones al mercado estadounidense es aún mayor en el caso de la Comunidad Andina (CAN) y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (véase el gráfico II.5).

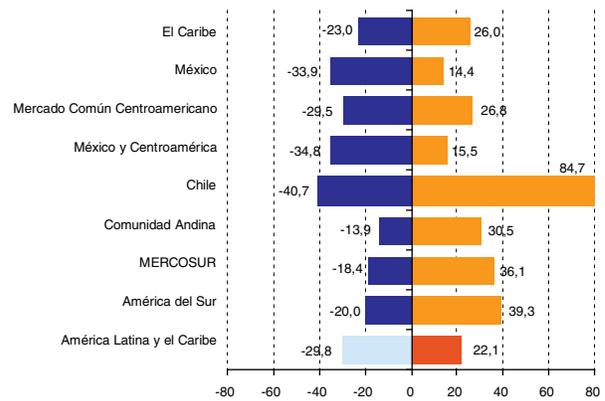
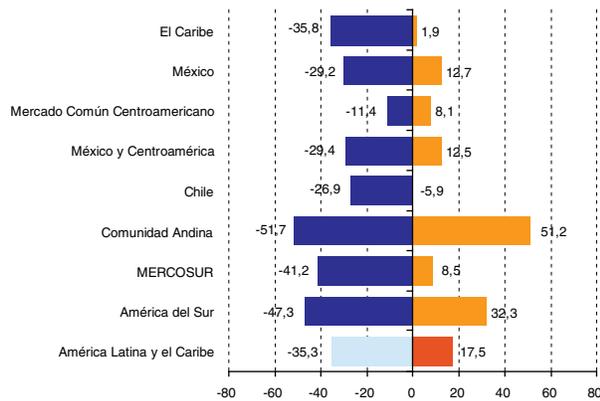
También se ha desacelerado de manera generalizada el intercambio comercial con la Unión Europea, producto de la recesión por la que atraviesan sus economías. Aunque la contracción más significativa de las exportaciones a este mercado se dio en los casos de Chile y México, ella ha sido considerable en todas las subregiones con excepción de Centroamérica, dado que los niveles bilaterales de comercio entre ambas zonas son reducidos (véase el gráfico II.5).

Gráfico II.5
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO CON LOS ESTADOS UNIDOS,
 LA UNIÓN EUROPEA Y ASIA, VARIACIÓN DEL PRIMER SEMESTRE DE 2008 Y 2009
 RESPECTO DEL MISMO PERÍODO DEL AÑO ANTERIOR^a**
(En porcentajes calculados sobre la base de dólares corrientes)

a) Exportaciones

b) Importaciones

Estados Unidos



Unión Europea

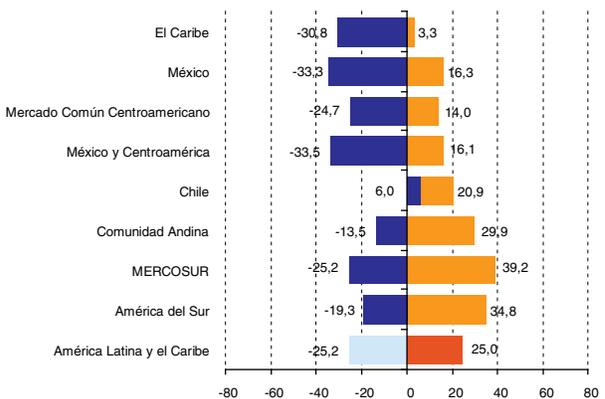
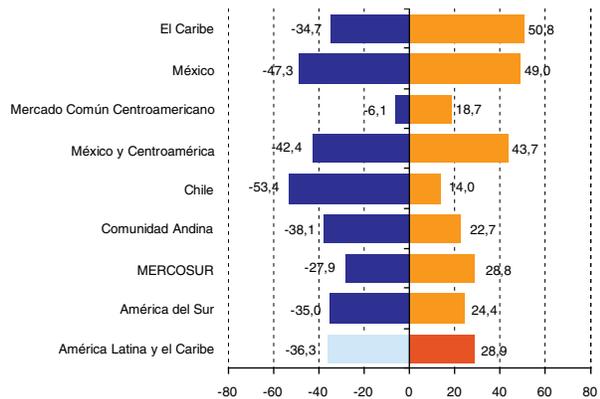
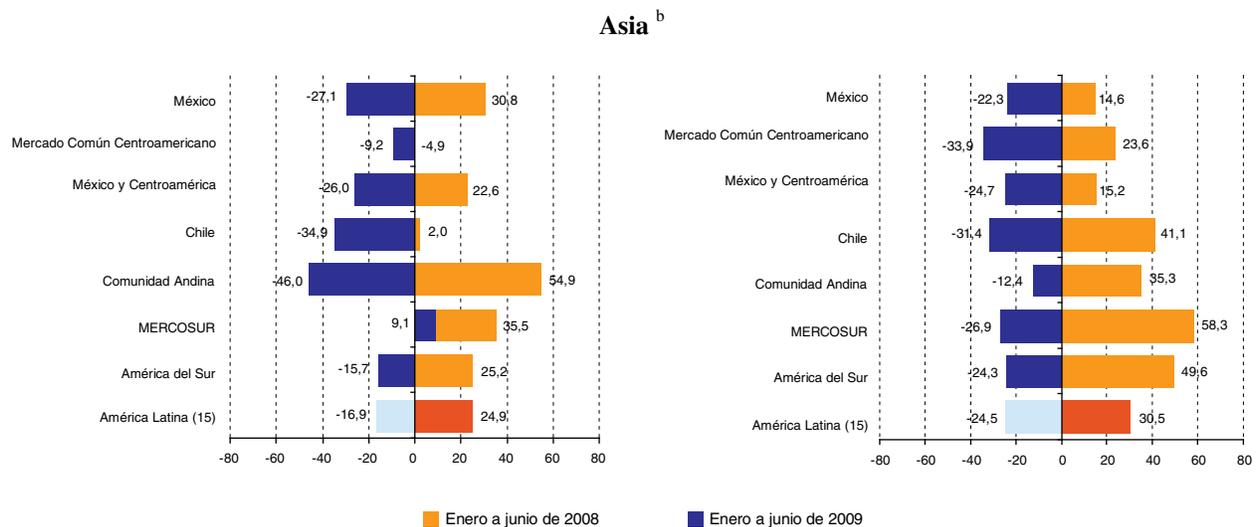


Gráfico II.5 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de las oficinas nacionales de estadística, bancos centrales y aduanas de 15 países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay).

^a Solo se dispone de información para los 15 países mencionados.

^b Incluye la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), el Japón, la República de Corea, China, Australia y Nueva Zelanda.

La reducción del intercambio comercial con Asia ha sido menos significativa. La reducción de las exportaciones de la región a los países asiáticos ha sido sustancialmente menor (entre 18 y 19 puntos porcentuales) respecto de las dirigidas a los mercados europeo y estadounidense (véase el gráfico II.5). Pese a que en el primer trimestre de 2009 la República de Corea y el Japón redujeron sus importaciones desde América Latina y el Caribe un 22% y un 26%, respectivamente², estas cifras se han visto compensadas por una menor baja de las compras chinas. Ello ratifica la creciente importancia que ha adquirido China como destino de las exportaciones regionales.

El intercambio comercial con China es el que menos ha disminuido. Según datos oficiales de las autoridades chinas, se anunciaba una reducción considerable de su comercio con América Latina en los tres primeros meses de 2009 debido a la baja de precios de los productos básicos. Sin embargo, las cifras preliminares del primer semestre indican que son precisamente las importaciones chinas de algunos productos básicos las que estarían apuntalando las exportaciones de la región a este país, que —con una tasa de crecimiento del PIB del 8% proyectada para 2009— continúa demandando elevados volúmenes de materias primas. En cierta medida, el mercado interno de China ha salido al rescate de las exportaciones latinoamericanas. Este fenómeno ha beneficiado sobre todo a varios países de América del Sur en su calidad de exportadores netos de materias primas, por lo cual la subregión ha vuelto a registrar saldos superavitarios en su comercio bilateral con China (véase el gráfico II.7). En cambio, México y Centroamérica continúan exhibiendo un déficit, reflejando la marcada asimetría en los flujos comerciales

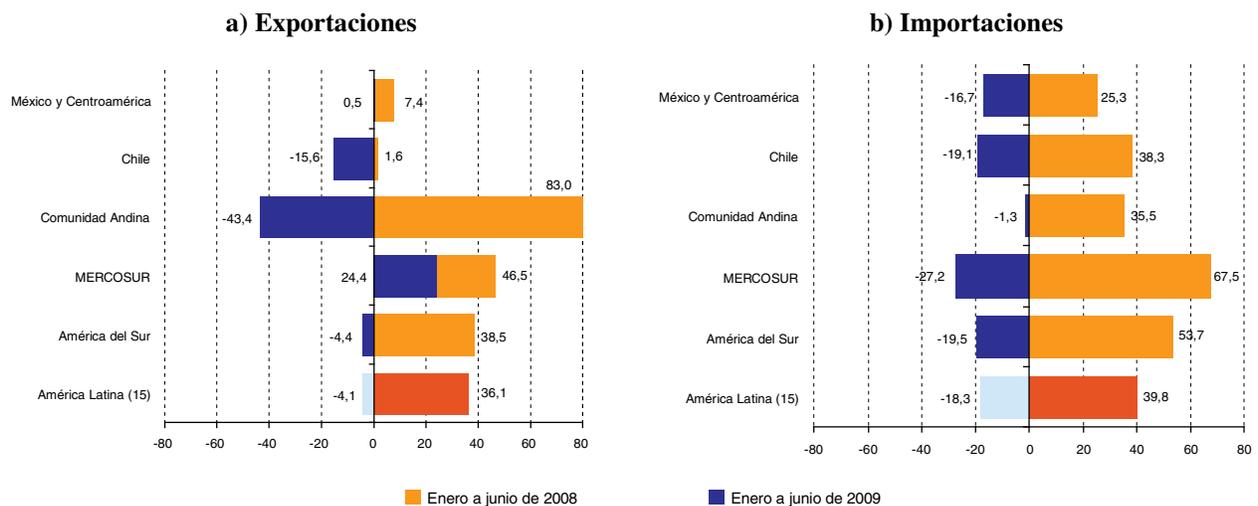
² Según información oficial de la Organización de Comercio Exterior del Japón (JETRO) [en línea] <http://www.Jetro.go.jp> y de la Asociación de Comercio Internacional de la República de Corea (KITA), banco de datos estadísticos [en línea] <http://www.kita.go.kr>.

con China, producto de una estructura de exportaciones más intensiva en manufacturas y, por ende, menos complementaria con el símil de China que lo que acontece con las exportaciones de recursos naturales en América del Sur.

Como se observa en el gráfico II.6, solo el MERCOSUR logró aumentar sus exportaciones a China en el primer semestre de 2009 respecto del mismo período de 2008, aunque el crecimiento de estas experimentó una marcada desaceleración. En el extremo opuesto se ubica la Comunidad Andina, cuyas exportaciones se frenaron abruptamente debido a la enorme baja de precios del petróleo y el cobre.

En cuanto a las importaciones, la demanda de bienes de procedencia china en la región ha experimentado una reducción generalizada, aunque inferior a la anotada en el caso de los Estados Unidos, la Unión Europea y la propia región. Ello ha complicado a los sectores productivos que compiten con las importaciones chinas. La crisis financiera y la baja de precios han conducido a la aplicación de derechos antidumping, licencias y cuotas, entre otras barreras³, respecto de productos tales como textiles, vajillas, cadenas de acero, cuchillería, neumáticos y calzado, especialmente de origen chino.

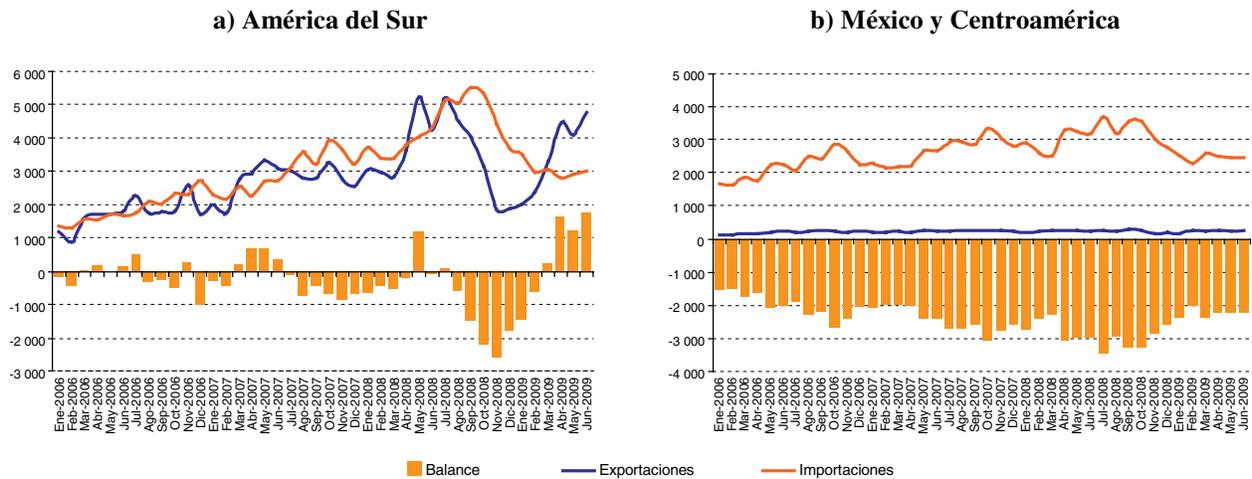
Gráfico II.6
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL COMERCIO CON CHINA, VARIACIÓN PRIMER SEMESTRE DE 2008 Y 2009 RESPECTO DEL MISMO PERÍODO DEL AÑO ANTERIOR
(En porcentajes calculados sobre la base de dólares corrientes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de las oficinas nacionales de estadística, bancos centrales y aduanas de 15 países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay).

³ En la sección G se detallan algunas medidas de política comercial aplicadas por los países de la región en el actual contexto de crisis.

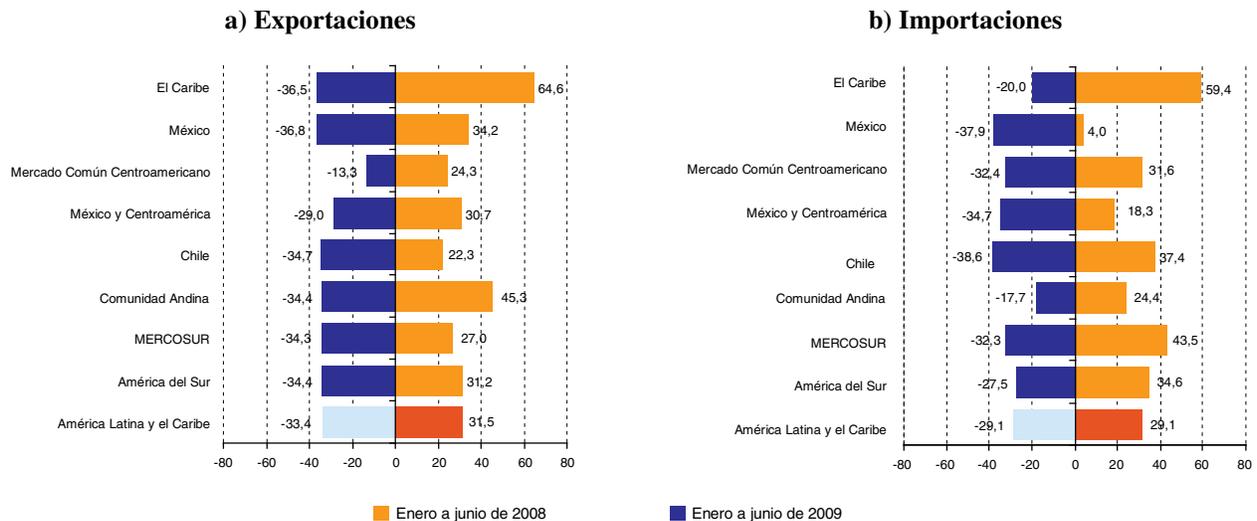
Gráfico II.7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (15 PAÍSES): COMERCIO BILATERAL CON CHINA,
ENERO DE 2006 A JUNIO DE 2009
(En millones de dólares)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de las oficinas nacionales de estadística, bancos centrales y aduanas de 15 países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay).

Los intercambios intrarregionales cayeron un poco más que el promedio mundial. Los flujos de comercio de cada región y/o país con el conjunto de América Latina y el Caribe, registraron bajas considerables y de magnitudes similares a las del comercio total, con una caída que superó en promedio el 30% (véase el gráfico II.8). Este patrón se reprodujo en los cuatro esquemas de integración subregional, donde los flujos comerciales presentaron un comportamiento procíclico (véase el capítulo III). Por primera vez en mucho tiempo, este patrón también se evidenció en el caso de los flujos de comercio intracentroamericanos, donde el comercio intrarregional se había mostrado menos procíclico en el pasado. Es posible que los recientes eventos en Honduras agraven esta tendencia en el segundo semestre.

Gráfico II.8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO INTRARREGIONAL, VARIACIÓN PRIMER SEMESTRE DE 2008 Y 2009 RESPECTO DEL MISMO PERÍODO DEL AÑO ANTERIOR
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de las oficinas nacionales de estadística, bancos centrales y aduanas de 15 países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay).

D. EVOLUCIÓN DEL COMERCIO REGIONAL SEGÚN GRUPOS DE PRODUCTOS

Al igual que a nivel mundial, la desaceleración de las exportaciones regionales es más pronunciada en la minería, el petróleo y las manufacturas. Mientras que el valor de las exportaciones de productos agrícolas ha disminuido menos que el de las exportaciones regionales en su conjunto, el de los productos mineros y el petróleo se ha reducido más del 50% y el de las manufacturas un 24%, especialmente las que se dirigen hacia los Estados Unidos y la Unión Europea (véase el cuadro II.4). Estas dos partidas representan un 92% de la merma de las exportaciones totales de la región durante el primer semestre de 2009, en comparación con el mismo período de 2008. Pese a la baja de precios de los productos básicos, se ha registrado un alza importante de los volúmenes exportados, atenuando los efectos de dicha caída.

Cuadro II.4
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LAS EXPORTACIONES SEGÚN
 GRUPOS DE PRODUCTOS Y CONTRIBUCIÓN DE ESTOS A LA VARIACIÓN^a,
 PRIMER SEMESTRE DE 2008 Y 2009**

(En porcentajes de variación del valor y de contribución sectorial respecto del total)

Sectores	Estados Unidos ^b			Unión Europea (27) ^c			Mundo ^d		
	Primer semestre 2008	Primer semestre 2009 ^e	Contribución	Primer semestre 2008	Primer semestre 2009 ^e	Contribución	Primer semestre 2008	Primer semestre 2009 ^e	Contribución
Agricultura	18,1	0,8	0,1	3,0	-15,4	-5,0	30,9	-17,0	-2,0
Minería y petróleo	32,3	-49,7	-17,1	48,3	-42,1	-11,0	47,9	-50,7	-15,9
Manufacturas	-0,7	-27,5	-15,5	4,0	-29,7	-12,1	16,0	-23,9	-13,0
Total	12,5	-32,3	-32,3	15,7	-28,1	-28,1	23,9	-30,9	-30,9

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC), la Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (EUROSTAT) e información oficial de fuentes nacionales de 15 países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela y Uruguay), e información del Departamento de Comercio de los Estados Unidos y EUROSTAT para el caso de los países del Caribe.

^a La contribución a la variación se calcula como el producto del cambio porcentual entre el primer semestre de 2008 y el primer semestre de 2009 por la participación de cada grupo en las exportaciones totales en el período comprendido entre enero y junio de 2008.

^b Cifras obtenidas a partir de la información mensual de la base de datos de la USITC, según importaciones de los Estados Unidos desde América Latina y el Caribe.

^c Cifras obtenidas de la base de datos de la EUROSTAT, según importaciones de los 27 miembros de la Unión Europea desde América Latina y el Caribe.

^d Estimaciones preliminares.

A nivel más desagregado de productos, el comportamiento de algunas manufacturas ha sido marcadamente descendente. Es el caso de las exportaciones de automotores, hierro y acero, plásticos y productos metálicos de la región hacia los Estados Unidos, cuyas variaciones durante el primer semestre de 2009 fueron del -48%, -52%, -50% y -22%, respectivamente. En cambio, las cifras preliminares de este período dan cuenta de un leve crecimiento de las importaciones agrícolas estadounidenses desde América Latina y el Caribe. Asimismo, las compras de productos agrícolas de la Unión Europea en la región han disminuido menos que el total, con una reducida contribución a la caída del 28% en las exportaciones que la región dirige a la Unión Europea (véase el cuadro II.5).

Cuadro II.5
**AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LAS IMPORTACIONES DE BIENES SEGÚN
 GRANDES CATEGORÍAS ECONÓMICAS, 2007 A JUNIO DE 2009**
(En porcentajes de contribución y tasas de variación)

Grupos de productos	2007	2008	Primer semestre 2008	Primer semestre 2009 ^a	Contribución ^b
Importaciones	19,5	21,9	29,2	-28,5	-28,5
Bienes de capital	24,6	14,6	18,8	-17,0	-2,9
Insumos intermedios	17,4	24,2	30,0	-28,3	-12,2
Bienes de consumo	15,5	14,2	20,1	-25,2	-6,8
Combustibles	31,7	46,0	72,0	-50,7	-6,5

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de las oficinas nacionales de estadística, bancos centrales y aduanas de 15 países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay).

^a Estimaciones preliminares.

^b La contribución a la variación se calcula como el producto del cambio porcentual entre el primer semestre de 2008 y el primer semestre de 2009 por la participación de cada grupo en las importaciones totales en el período comprendido entre enero y junio de 2008.

En 2009, las exportaciones de productos básicos han experimentado una cierta recuperación. En lo que va transcurrido de 2009, el buen desempeño de la demanda china ha apoyado la recuperación de las exportaciones de algunos productos básicos desde la región, tanto en precio como en volumen. Por ejemplo, en el primer trimestre de 2009 el volumen de compras chinas de soja en el mundo aumentó un 36% respecto del mismo período de 2008. Esto contribuyó al incremento de las exportaciones brasileñas al mundo de soja (7,4%) y harina de soja (5,2%) en los tres primeros meses del año, durante los cuales también se acrecentaron las ventas brasileñas de maíz (28%)⁴.

El desempeño del sector de la minería en América Latina indica que se mantuvo la demanda elevada de este tipo de productos a nivel mundial, impulsada significativamente por China, lo que ayudó a mitigar el efecto negativo de la baja de precios en las balanzas de pagos de la región. Por ejemplo, entre el primer trimestre de 2008 y el mismo período de 2009 se observó lo siguiente:

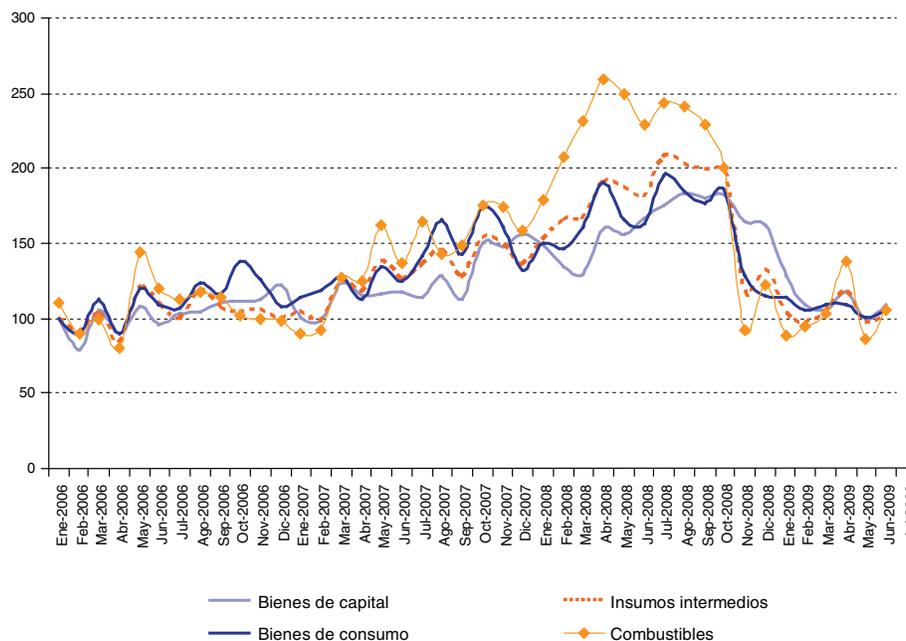
- el volumen de exportaciones chilenas de cobre refinado aumentó un 76%, pese a la baja del 57% que experimentó el precio de este producto;
- las importaciones chinas de zinc mexicano crecieron un 447% y las de zinc peruano un 115%, mitigando la pérdida de ingresos de exportación provocada por la baja del 52% que experimentó el precio de este producto;
- las importaciones globales chinas de aluminio crecieron un 122%, lo que contribuyó a que el volumen de exportaciones brasileñas de este producto aumentara un 35%.

⁴ Cabe destacar, sin embargo, la reducción de las exportaciones agrícolas de la Argentina. Producto de diversos factores, tales como el persistente clima seco, los altos precios de los insumos, el limitado acceso al crédito y las tensiones entre el gobierno y los productores, el volumen de exportaciones de trigo disminuyó un 58% entre los años 2007-2008 y 2008-2009, mientras que según el Servicio Exterior de Agricultura del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos, se prevé una baja superior al 50% de las exportaciones de soja y maíz.

Pese a que las importaciones chinas de petróleo siguen creciendo, en lo que va transcurrido de 2009 se registró una leve disminución de la demanda en los países de la OCDE, con lo cual la demanda global se redujo un 2%⁵. Aún así, la reducción del volumen de petróleo exportado por los países de la región ha sido menor que la baja de precios de este producto. Es así como entre el primer trimestre de 2008 y el mismo período de 2009, la República Bolivariana de Venezuela exportó solamente un 2% menos de petróleo, aunque el valor de sus exportaciones petroleras disminuyó un 55% debido al efecto precio. Al mismo tiempo, el valor de las exportaciones mexicanas de petróleo se redujo un 58%, lo que refleja no solo las variaciones de precios, sino también una merma del 11% del volumen exportado.

En la región se observa una marcada reducción de la demanda de importaciones en todos los segmentos productivos. Este ajuste, tradicional en los períodos de crisis, se produjo en forma repentina e incluso antes de que la actual crisis financiera se manifestara de manera más aguda. Cabe destacar que el índice correspondiente a las importaciones de combustibles comenzó a descender ya a mediados de 2008, mientras que el de los bienes de capital e insumos intermedios se desaceleraba hasta caer definitivamente en octubre de 2008 (véase el gráfico II.9).

Gráfico II.9
AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): EVOLUCIÓN MENSUAL DE LOS ÍNDICES DE IMPORTACIONES
SEGÚN LA CLASIFICACIÓN POR GRANDES CATEGORÍAS ECONÓMICAS,
ENERO DE 2006 A JULIO DE 2009
(Enero de 2006=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de las oficinas nacionales de estadística, bancos centrales y oficinas de aduanas de 15 países (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Estado Plurinacional de Bolivia, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay).

⁵ Información de la Administración de Información Energética de los Estados Unidos (EIA, 2009).

El grueso de la disminución de las importaciones radica en los bienes de capital e insumos intermedios. El 55% de la reducción total de importaciones obedeció a los bienes de capital e insumos intermedios. Si se suma el descenso de las compras de combustibles, estos tres segmentos representan un 77% de la disminución total (véase el cuadro II.5). Esto debe analizarse con cautela, dado el vínculo directo entre las importaciones de bienes de capital e insumos intermedios y la inversión y, por lo tanto, con las perspectivas futuras de recuperación de la región.

E. EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DE SERVICIOS

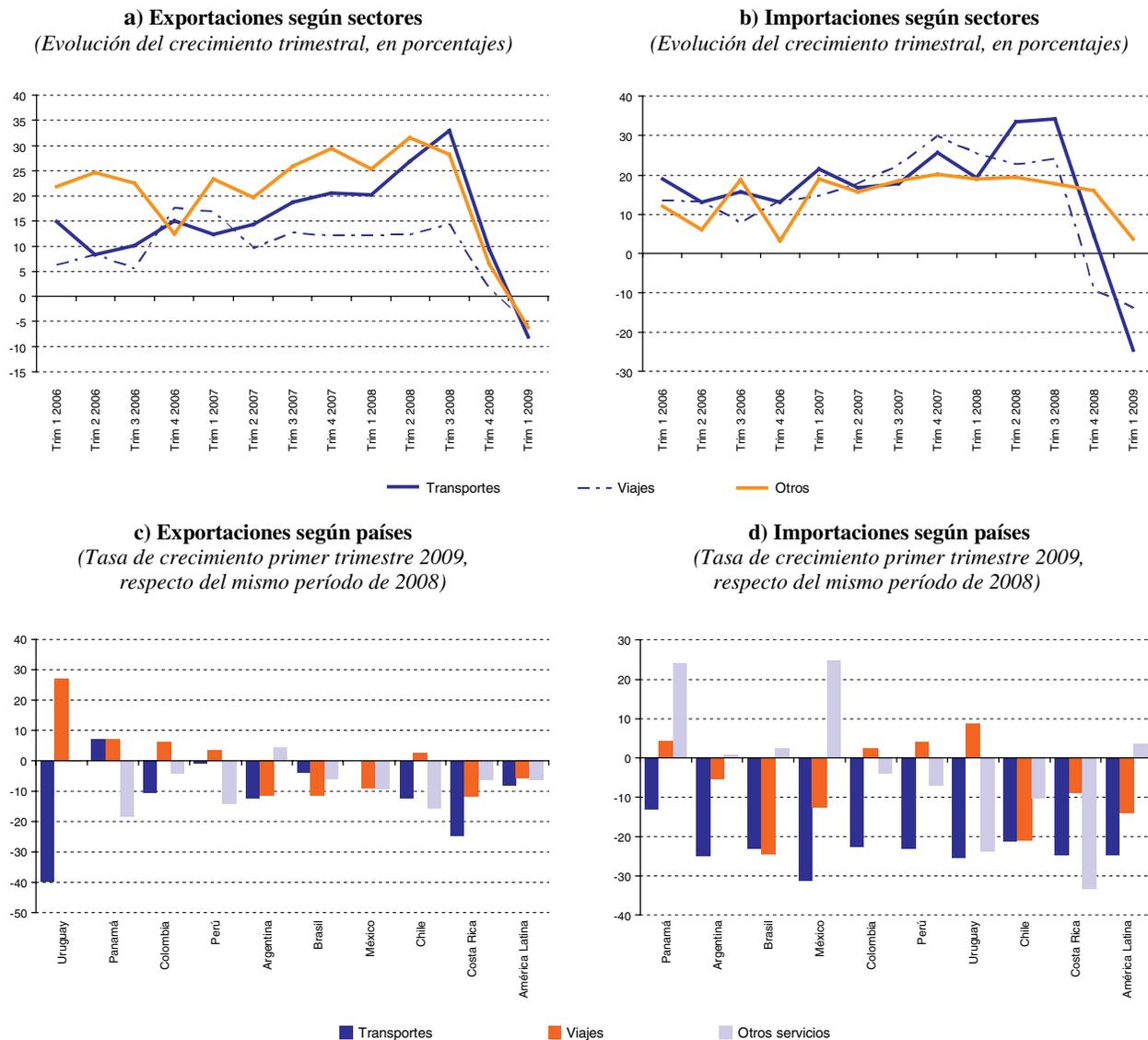
En el primer trimestre de 2009 las exportaciones de servicios disminuyeron menos que las exportaciones de bienes. Los datos de balanza de pagos de los tres primeros meses de 2009, disponibles en nueve países de la región, confirman la tendencia mundial de menor reducción del comercio de servicios en relación con el intercambio de bienes. Como se aprecia en el gráfico II.10, que muestra las tasas de crecimiento del primer trimestre de 2009 en comparación con el mismo período de 2008, la rama más afectada ha sido el transporte, especialmente en Costa Rica y el Uruguay. En promedio, la baja no supera el 10% (véase el gráfico II.10c)

Pese a los factores negativos adicionales que afectaron al sector de viajes, sobre todo la gripe por el virus A (H1N1), las exportaciones de servicios en este sector se mantuvieron relativamente estables. El comercio de otros servicios siguió una tendencia bastante parecida, con una disminución de alrededor del 6%⁶.

Para el conjunto de la región, se aprecia una gran heterogeneidad entre los distintos componentes de los servicios comerciales del grupo “otros servicios”. Sin embargo, como ya se anotó en el capítulo precedente, la baja reciente de las exportaciones regionales en la categoría “otros”, no permitirá por el momento revertir los cambios estructurales que la región experimentó en los últimos años del presente decenio, período en el que sus cuotas de mercado en las exportaciones mundiales de todas las categorías de servicios disminuyeron, a excepción de los servicios informáticos y “otros empresariales” (véase el cuadro II.6).

⁶ De acuerdo con la información disponible sobre llegadas de turistas en el primer trimestre de 2009, en este ámbito también se registró una leve baja del orden del 5%. Ello confirma la relativa estabilidad que se observó hasta fines de marzo en materia de ingresos por concepto de venta de servicios en la categoría viajes (véase el gráfico II.11).

Gráfico II.10
AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL COMERCIO DE SERVICIOS SEGÚN PAÍSES Y SECTORES, PRIMER TRIMESTRE DE 2006 A PRIMER TRIMESTRE DE 2009



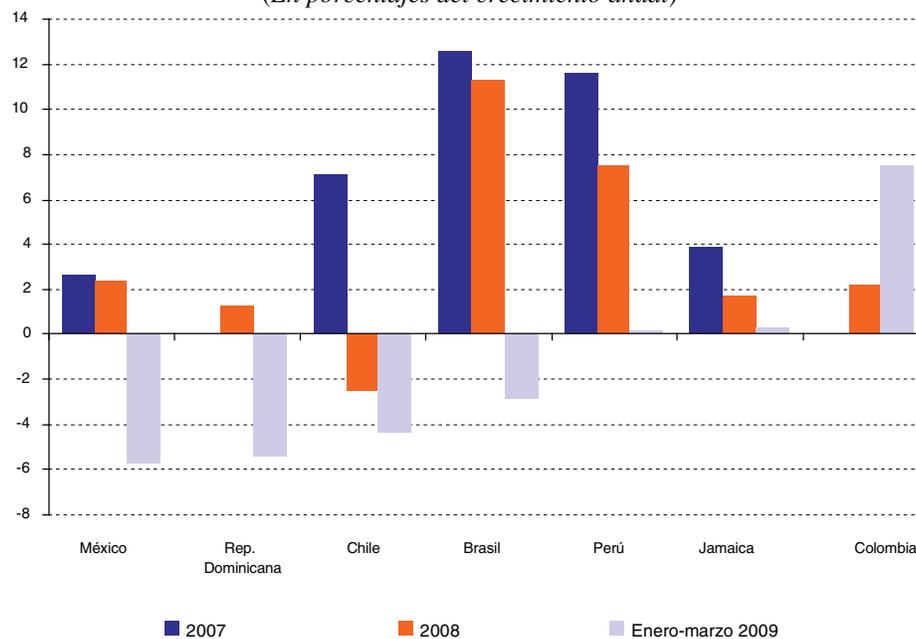
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de la balanza de pagos de nueve países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, México, Panamá, Perú y Uruguay).

Cuadro II.6
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN EN LAS EXPORTACIONES MUNDIALES
 DE SERVICIOS, 2000-2007**
(En porcentajes del comercio mundial de servicios)

	América Latina y el Caribe			América Latina			Países del Caribe		
	2000	2007	Variación 2000-2007	2000	2007	Variación 2000-2007	2000	2007	Variación 2000-2007
Bienes	6,2	6,0	-0,2	6,0	5,8	-0,2	0,2	0,2	0,0
Servicios totales	4,1	3,3	-0,8	3,2	2,7	-0,5	0,9	0,7	-0,3
Transporte	3,3	3,2	-0,1	3,0	3,0	-0,1	0,3	0,2	-0,1
Viajes	6,3	5,7	-0,5	4,5	4,5	0,0	1,8	1,3	-0,5
Servicios “modernos”:	2,5	2,0	-0,6	2,3	1,9	-0,4	0,2	0,1	-0,1
Comunicaciones	10,0	4,0	-6,0	8,1	3,4	-4,7	1,9	0,6	-1,3
Regalías y licencias	0,6	0,5	0,0	0,5	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0
Construcción	0,9	0,1	-0,8	0,9	0,1	-0,8	0,0	0,0	0,0
Financieros	1,8	1,3	-0,5	1,6	1,2	-0,4	0,2	0,1	0,0
Seguros	11,2	4,8	-6,4	10,5	4,5	-5,9	0,7	0,3	-0,4
Informáticos	1,1	1,6	0,5	0,9	1,6	0,7	0,2	0,0	-0,1
Otros empresariales	2,4	2,5	0,1	2,2	2,4	0,2	0,2	0,1	-0,1
Personales	2,6	2,3	-0,2	2,5	2,3	-0,2	0,0	0,1	0,0
Gubernamentales	4,8	4,3	-0,5	4,1	3,8	-0,3	0,7	0,5	-0,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), *Balance of Payments Statistics*.

Gráfico II.11
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (PAÍSES SELECCIONADOS): LLEGADAS DE
 TURISTAS, 2007 A 2009**
(En porcentajes del crecimiento anual)



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

En cambio, las importaciones de servicios disminuyeron más del 20%. Al examinar los datos relacionados con las importaciones (véase el gráfico II.10b), se aprecia que en todos los países examinados se produjo una baja generalizada de ellas en la rama del transporte, que en promedio alcanza alrededor del 25%, como reflejo del debilitamiento de la economía mundial y de la reducción de los niveles de actividad y de comercio en la región.

En la categoría viajes, la baja fue más pronunciada en los países de mayor tamaño —el Brasil, México y la Argentina, además de Costa Rica—, donde en promedio los gastos por concepto de viajes al exterior de los residentes durante el primer trimestre de 2009 se redujeron más del 13%, en comparación con el mismo período de 2008.

Finalmente, se observó un leve aumento de las importaciones totales de la categoría otros servicios, principalmente debido a factores que no tienen directa relación con la crisis financiera, tales como un incremento del 33% del alquiler de equipamiento en el Brasil y los egresos por concepto de utilidades (remitidas y reinvertidas) de las empresas mexicanas y panameñas en que participan capitales extranjeros. En estos tres países se produjo un repunte de las importaciones del sector.

La actividad del sector de turismo, que ya se había contraído en 2008, seguirá decreciendo a causa de la crisis y de los problemas sanitarios derivados de la gripe por el virus A (H1N1). La crisis económica generó una importante disminución de la demanda de servicios turísticos en los países de altos ingresos, especialmente de Europa, y en los Estados Unidos. Se prevé que la baja será incluso más marcada en lo que queda de 2009, como resultado de la agudización de la crisis del sector real en los países desarrollados y de las perturbaciones a que dio lugar la gripe por el virus A(H1N1) en México y el Caribe. En ambos destinos disminuyó considerablemente el turismo receptivo a contar de abril de 2009. Según la Organización de Turismo del Caribe, este año las llegadas a la zona caribeña, epicentro turístico de la región, disminuirán entre un 20% y un 35%.

F. EVOLUCIÓN DE OTROS COMPONENTES DE LA BALANZA DE PAGOS

La crisis financiera se ha trasladado a otros ámbitos relacionados con la inserción internacional de la región, tales como la inversión extranjera directa (IED) y el envío de remesas desde el exterior.

Aunque en 2008 la IED alcanzó un récord histórico en la región, se prevé que en 2009 tendrá una contracción debido al menor número de proyectos de inversión. En 2008, la inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe marcó un nuevo récord histórico, pese a que experimentó una marcada desaceleración respecto del año anterior. Por su parte, la inversión efectuada por empresas latinoamericanas y caribeñas alcanzó el segundo nivel más elevado de la historia. Estos resultados deben interpretarse con cautela, dado que gran parte de las inversiones realizadas en 2008 obedecieron a decisiones tomadas antes de la crisis.

Las corrientes de IED hacia la región en 2008 superaron un 13% las del año anterior (CEPAL, 2009c). Este resultado es especialmente notable si se compara con la reducción del 25% que se observó en los flujos de inversión hacia los países desarrollados y del 15% a nivel mundial. Sin embargo, las cifras agregadas esconden una realidad subregional muy heterogénea (véase el cuadro II.7). La IED recibida por América del Sur aumentó un 24% respecto de 2007, impulsada por los altos precios de los productos básicos y el marcado crecimiento económico subregional. Por el contrario, en México y la cuenca del Caribe la inversión extranjera directa disminuyó un 5% en el mismo período, en gran medida debido a la

estrecha relación entre esta zona y la economía estadounidense. Se prevé que en 2009 se producirá una baja importante de las corrientes de IED hacia la región en su conjunto, al manifestarse con mayor intensidad los efectos de la actual crisis financiera.

Cuadro II.7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA, 1999-2008
(En millones de dólares)

Subregión o país	1999-2003 ^a	2004-2008 ^a	2007	2008	Diferencia absoluta 2007-2008	Diferencia relativa 2007-2008 (en porcentajes)
América del Sur	43 365	57 297	72 520	89 862	17 342	24
México	20 295	22 974	27 278	21 950	-5 329	-20
Centroamérica	2 134	5 296	7 045	7 554	509	7
Caribe	3 067	5 997	6 314	8 935	2 621	42
Total	68 860	91 564	113 157	128 301	15 144	13,4

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe, 2008* (LC/G.2406-P), Santiago de Chile, 2009.

^a Promedio anual.

En 2009 y 2010, también se reducirán los ingresos por concepto de remesas de los países de la región. Las corrientes totales de remesas hacia los países en desarrollo crecieron un 15,1% en 2008 respecto del año anterior, alcanzando los 328.000 millones de dólares. En el mismo período, los flujos hacia la región aumentaron solo un 1,4% (véanse el cuadro II.8 y el gráfico II.12). Esto obedeció en gran medida a los efectos negativos de la recesión estadounidense en el empleo y el ingreso de los inmigrantes latinoamericanos, especialmente en el sector de la construcción.

Cabe destacar que, desde 2007 en adelante, las corrientes de remesas hacia la región ya venían mostrando un comportamiento menos dinámico que las recibidas por otras regiones en desarrollo (véase el gráfico II.12).

Según el Banco Mundial, en 2009 las corrientes de remesas hacia la región disminuirían a un rango de entre 58.000 y 60.000 millones de dólares, lo que representa una baja del 6% al 9%. Si bien se prevé que en 2010 tendrían una leve recuperación en el escenario base, de materializarse el escenario adverso habría una pequeña reducción (véase el cuadro II.8). Cabe destacar que las remesas son la principal fuente de ingresos de las economías de la cuenca del Caribe y Centroamérica. Como se aprecia en el gráfico II.12b, varias de ellas han experimentado una baja sustancial de la recepción de remesas en lo que va de 2009, lo cual contrasta con el crecimiento de estas en varios países asiáticos.

Cuadro II.8
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y PAÍSES EN DESARROLLO: CORRIENTES DE REMESAS, 2002-2010
 (En miles de millones de dólares)^a

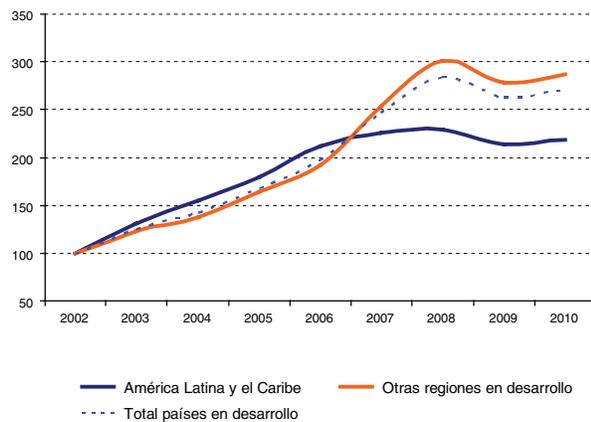
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009		2010	
								Escenario base	Escenario pesimista	Escenario base	Escenario pesimista
América Latina y el Caribe	28	37	43	50	59	63	64	60,0	58,0	61,0	57,0
Total países en desarrollo	116	144	164	195	228	285	328	304,0	295,0	313,0	294,0

Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance: Charting a Global Recovery*, Washington, D.C., 2009, y “Outlook for remittance flows 2009-2011: remittances expected to fall by 7-10 percent in 2009”, *Migration and Development Brief*, N° 10, 13 de julio de 2009.

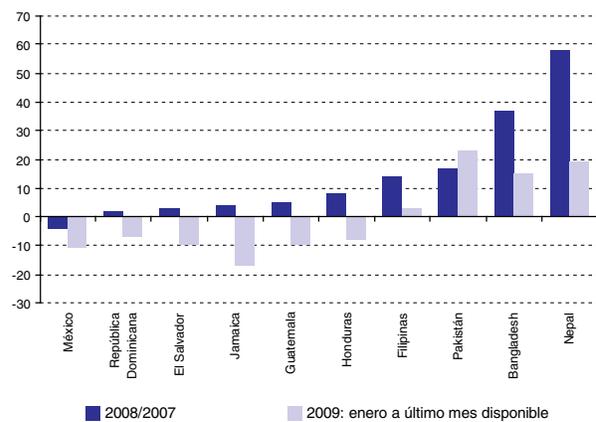
^a 2008: estimación; 2009 y 2010: pronóstico.

Gráfico II.12
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y PAÍSES EN DESARROLLO: EVOLUCIÓN DE LAS CORRIENTES DE REMESAS

a) Evolución 2002-2010^a
 (Índices 2002=100)



b) Tasa de variación entre 2008 y 2009^b
 (En porcentajes)



Fuente: Banco Mundial, *Global Development Finance: Charting a Global Recovery*, Washington, D.C., 2009.

^a Proyecciones del Banco Mundial.

^b Estimaciones preliminares.

G. LAS RESPUESTAS DE LA REGIÓN EN POLÍTICA COMERCIAL

Pese a la crisis, en general la región ha resistido la tentación proteccionista. A pesar de las presiones por mayor protección que suelen presentarse en un contexto de crisis tan serio como el actual, en la región no ha surgido una tendencia generalizada de restricción del intercambio comercial. En efecto, es posible constatar que las respuestas en el ámbito del comercio exterior varían de manera significativa según el país y que incluyen tanto disposiciones que apuntan a una mayor protección como otras en sentido

contrario. Al respecto, en el cuadro del anexo II.A-1 se sintetizan las medidas adoptadas por los distintos países de la región desde septiembre de 2008, a partir de las cuales es posible formular varias observaciones⁷.

Algunos países de la región han aplicado medidas orientadas a restringir el comercio. Entre las principales medidas de efectos restrictivos en el comercio se cuentan las siguientes:

- alzas de los aranceles (previstas generalmente como transitorias);
- introducción o incremento del uso de licencias de importación y valores de referencia para las mercancías importadas;
- establecimiento de cuotas de importación de algunos productos, y
- aumento de la utilización de medidas de defensa comercial, sobre todo los derechos antidumping.

Asimismo, en algunos casos la crisis ha reforzado las presiones por explorar opciones de “comercio administrado”, por ejemplo, mediante acuerdos sectoriales entre los propios exportadores e importadores.

Pero también se han adoptado medidas tendientes a lograr una mayor apertura, promover las exportaciones y facilitar el comercio. Entre las medidas adoptadas recientemente en la región que apuntan a la liberalización del comercio o a su promoción, se cuentan las siguientes:

- rebajas de los aranceles, sobre todo en el caso de los bienes de capital, bienes intermedios y alimentos (estos últimos especialmente en los países caribeños);
- rebajas del impuesto a las exportaciones, sobre todo para los productos agrícolas;
- diversas medidas de facilitación del comercio, y
- diversos esfuerzos por intensificar la promoción de las exportaciones.

Asimismo, cabe destacar la acción generalizada de los gobiernos de la región por aumentar las fuentes de financiamiento del comercio, en respuesta a la severa restricción del crédito ocasionada por la crisis (véase el capítulo I).

Solo en América del Sur, un grupo de países dispuso de un monto cercano a los 3.700 millones de dólares para el financiamiento del comercio, mientras que los miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA) acordaron la creación de un fondo especial para dichos propósitos en el marco de las negociaciones del acuerdo de asociación económica con la Unión Europea (véase el cuadro II.9). Asimismo, los países de la región han aplicado medidas tales como agilizar los mecanismos de devolución del IVA a los exportadores y aumentar el número de empresas elegibles para acceder a líneas de financiamiento exportador. También han participado activamente en las discusiones sobre financiación del comercio que han tenido lugar en el Grupo de Trabajo sobre Comercio, Deuda y Finanzas de la Organización Mundial del Comercio (OMC)⁸.

⁷ En este ejercicio debe tenerse en cuenta la dificultad de discernir entre las medidas que se adoptaron específicamente como respuesta a la crisis y aquellas que obedecieron a otras razones.

⁸ En noviembre de 2008, tras una convocatoria del gobierno brasileño, el grupo se reunió para proponer soluciones a los problemas de financiamiento del comercio internacional.

Cuadro II.9
**AMÉRICA LATINA: MEDIDAS ADOPTADAS POR ALGUNOS GOBIERNOS PARA PROMOVER EL
 FINANCIAMIENTO DEL COMERCIO**
 (En millones de dólares)

País	Monto	Objetivos	Entidad financiadora / garantizadora
Argentina	500	Prefinanciamiento de las exportaciones y capital de trabajo	Banco de Inversión y Comercio Exterior (BICE)
	2 000	Ampliación de líneas de crédito para las operaciones de preembarque	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)
Brasil	60	Apertura de líneas de crédito para las exportaciones	Unibanco (banco privado), con acuerdo de sindicación con el Banco Mundial
Chile	50	Incremento de recursos del programa de cobertura de préstamos bancarios a los	Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)
Colombia	910	Recursos frescos para el fomento de las exportaciones	Corporación Andina de Fomento (CAF), Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Ecuador	100	Apertura de líneas de crédito para operaciones de comercio exterior	Corporación Financiera Nacional (CFN)
	125	Recursos adicionales para proyectos de inversión y prefinanciamiento de las	Banco de la República Oriental del Uruguay
Uruguay	20	Creación de un fondo de garantía para las exportaciones a países con riesgo de cobro	Banco de la República Oriental del Uruguay
Mercado Común Centroamericano	...	Fondo común de crédito económico y financiero para el desarrollo de la región	A crearse en el marco de las negociaciones entre el MCCA y la Unión Europea

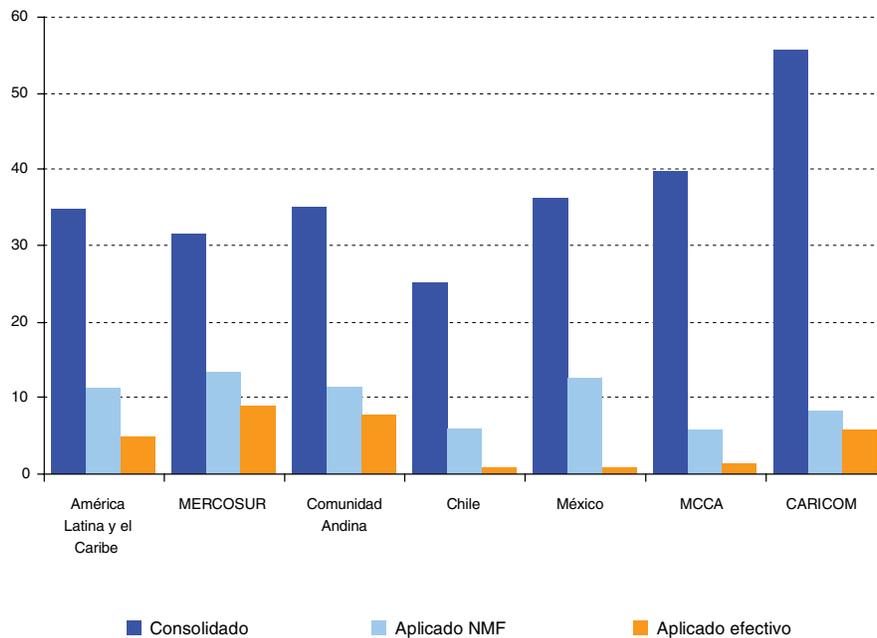
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), “El comercio internacional, amenazado por la falta de financiamiento”, *Carta mensual*, N° 152, marzo de 2009; CEPAL, *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de mayo de 2009* (LC/L.3025/Rev.1), Santiago de Chile, junio de 2009; Organización Mundial del Comercio (OMC), “Informe del Director General al Órgano de Examen de las Políticas Comerciales sobre la crisis económica y financiera y sobre los hechos ocurridos recientemente en relación con el comercio” (JOB (09)/2), enero de 2009.

Los países de la región han privilegiado las medidas de frontera por sobre los subsidios. Las medidas de política comercial adoptadas en la región desde septiembre de 2008 se ajustan al patrón detectado en varios estudios recientes (véase, por ejemplo, Newfarmer y Gamberoni, 2009). De esta manera, mientras que los países industrializados han respondido a las demandas internas de protección principalmente mediante el otorgamiento de subsidios a diversas industrias que se encuentran en situación de vulnerabilidad, los países en desarrollo han privilegiado el uso de medidas de frontera, sean arancelarias o no arancelarias. Como es natural, esto obedece a la menor disponibilidad de recursos financieros de los países en desarrollo para subsidiar directamente a los sectores productivos⁹.

⁹ Una excepción al respecto es el Brasil, cuyo gobierno ha otorgado créditos por 1.700 millones de dólares al sector automotor (OMC, 2009a). Sin embargo, ello coincide con la tendencia de apoyar a esta industria iniciada en los Estados Unidos y que se ha extendido a la mayoría de los principales países productores (véanse los capítulos I y IV).

En particular, la región dispone de amplios espacios para elevar sus aranceles. El actual contexto de crisis ha puesto de relieve el amplio espacio de que disponen los países de la región para aumentar los aranceles aplicados (cláusula de la nación más favorecida, NMF) sin superar los consolidados, es decir, los niveles máximos que han comprometido ante la OMC. Como se desprende del gráfico II.13 y del cuadro II.10, el arancel medio consolidado (considerando productos agrícolas y no agrícolas) equivale a aproximadamente tres veces el aplicado en América del Sur y México y a seis veces el aplicado en Centroamérica y el Caribe.

Gráfico II.13
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: VALOR MEDIO DE LOS DIFERENTES TIPOS DE ARANCELES
 A DICIEMBRE DE 2007**
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Mundial del Comercio (OMC)/Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Perfiles arancelarios en el mundo 2008*, Ginebra, 2008.

Nota: Los aranceles aplicados efectivos se calcularon tomando en cuenta las preferencias arancelarias negociadas en los acuerdos comerciales suscritos por los países.

Cuadro II.10
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ARANCELES APLICADOS Y CONSOLIDADOS MEDIOS SEGÚN
 SUBREGIONES EN LOS SECTORES AGRÍCOLA Y NO AGRÍCOLA, 2007**
(En porcentajes)

Tipos de aranceles		Niveles arancelarios			“Espacio de maniobra”	
		Consolidado (a)	Aplicado NMF (b)	Aplicado efectivo (c)	Consolidado/ NMF (d) = (a)/(b)	Consolidado/ efectivo (e) = (a)/(c)
Agricultura	América Latina y el Caribe	46,4	15,9	8,1	2,9	5,8
	Mercado Común del Sur	34,9	16,4	12,4	2,1	2,8
	Comunidad Andina	58,3	15,0	12,4	3,9	4,7
	Chile	26,0	6,0	1,5	4,3	17,9
	México	44,1	22,1	3,3	2,0	13,4
	Mercado Común Centroamericano	43,0	11,1	7,9	3,9	5,5
	Comunidad del Caribe	98,1	17,3	14,5	5,7	6,8
Acceso a los mercados para los productos no agrícolas	América Latina y el Caribe	33,6	10,6	4,7	3,2	7,1
	Mercado Común del Sur	31,0	12,7	9,6	2,4	3,2
	Comunidad Andina	31,8	11,0	8,7	2,9	3,7
	Chile	25,0	6,0	0,9	4,2	26,5
	México	34,9	11,2	0,6	3,1	57,9
	Mercado Común Centroamericano	39,6	4,9	1,2	8,1	32,3
	Comunidad del Caribe	48,2	6,4	4,6	7,5	10,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Mundial del Comercio (OMC)/Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), *Perfiles arancelarios en el mundo 2008*, Ginebra, 2008.

Nota: Los aranceles aplicados efectivos se calcularon considerando las preferencias arancelarias negociadas en los acuerdos comerciales suscritos por los países. En cuanto al sector agrícola, solo se tomaron en cuenta las preferencias negociadas en acuerdos intrarregionales, salvo en los casos de México y Chile. Los resultados regionales son ponderaciones efectuadas sobre la base de los datos de importaciones de productos agrícolas y no agrícolas de los países.

La posibilidad de aumentar los aranceles se encuentra limitada en cierta medida por los diferentes acuerdos comerciales suscritos por los países de la región. Este es especialmente el caso del comercio intrarregional, que tiene lugar al amparo de los distintos esquemas de integración subregional —CAN, MERCOSUR, MCCA y Comunidad del Caribe (CARICOM)— y de una vasta red de acuerdos que vinculan a dichos esquemas entre sí y a estos con Chile, México y Panamá. Sin embargo, las restricciones son bastante menores cuando se trata del intercambio comercial con socios extrarregionales, dado que este se realiza en gran medida sobre una base de nación más favorecida.

Sin embargo, a la fecha solo se han registrado dos casos de aumento de los aranceles de un número importante de productos. Desde septiembre de 2008, solo dos países han aumentado los aranceles de un número significativo de productos. Ellos son el Estado Plurinacional de Bolivia y el Ecuador, cuyos casos respectivos se describen a continuación.

En enero de 2009, el Ecuador adoptó una medida de salvaguardia por balanza de pagos que consiste en aumentar los aranceles o introducir cuotas de importación para 630 subpartidas arancelarias a 10 dígitos, procedentes de todos los orígenes, por el plazo de un año. Estas corresponden al 8,7% del

universo total de 7.230 partidas y en 2008 representaron un volumen de importaciones de 4.300 millones de dólares (23% del total). Según las autoridades ecuatorianas, esta medida obedeció a la necesidad de restringir las importaciones para corregir el desequilibrio de su balanza de pagos. Cabe recordar que el Ecuador, al tener una economía dolarizada, no tiene la opción de ajustar el nivel de importaciones por la vía cambiaria.

La salvaguardia ecuatoriana fue aprobada en junio de 2009 por el Comité de Restricciones por Balanza de Pagos de la OMC, tras un informe favorable del Fondo Monetario Internacional. Como parte de este acuerdo, el Ecuador se comprometió a suspender la medida a más tardar el 22 de enero de 2010 y a reemplazar la mayoría de las cuotas introducidas por aranceles, no más allá del 1° de septiembre de 2009.

Previo a la introducción de la salvaguardia de balanza de pagos, entre fines de 2007 y fines de 2008 el Ecuador había realizado un amplio ajuste de su estructura arancelaria que afectó a alrededor de 5.100 partidas (70,5% del total) y que implicó reducir los aranceles de un gran número de productos, sobre todo materias primas, bienes intermedios y bienes de capital no producidos localmente. Como consecuencia de lo anterior, el número de líneas arancelarias con arancel cero creció de 248 (3,4% del total) a 3.637 (50,3% del total), pero al mismo tiempo se incrementaron los aranceles de más de 1.200 partidas (por lo general, bienes de consumo) a niveles superiores al 20% que, en muchos casos, coinciden con los consolidados ante la OMC. En definitiva, pese a que estas modificaciones contribuyeron a aumentar la dispersión arancelaria del Ecuador, en promedio los aranceles se redujeron del 11,7% en 2007 al 10,2% en marzo de 2009, incluso considerando el efecto de la salvaguardia por balanza de pagos (OMC, 2009b).

Por su parte, en junio de 2009 el Estado Plurinacional de Bolivia implementó una nueva alícuota del 35% en su estructura arancelaria, que anteriormente solo incluía niveles del 0% al 20%. La nueva alícuota se aplica a 324 líneas arancelarias que, en su totalidad, corresponden a productos textiles, vestuario y muebles. El fundamento de esta medida, según se indica en el propio Decreto supremo N° 0125 que la establece, es "...la protección de la industria nacional e incentivar el consumo de productos hechos en Bolivia mediante medidas arancelarias, sin que afecten los precios de la canasta básica del consumo o repercutan en el abastecimiento del mercado interno".

También se han observado casos de amplia reducción de los aranceles. La principal reducción arancelaria que ha tenido lugar en la región en los últimos meses fue la implementada de manera progresiva por México, a contar del 1° de enero de 2009 y hasta el 1° de enero de 2013, en el marco de su Programa de Simplificación de Comercio Exterior. En virtud de esta medida, se reducirán los aranceles de 10.900 líneas arancelarias, equivalentes al 77% del universo correspondiente al sector industrial. Como consecuencia de ello, se prevé que el arancel medio industrial NMF disminuirá del 10,4% en 2008 al 4,3% en 2013. Esta reforma se acompañó de un número importante de medidas y anuncios en el ámbito de facilitación del comercio, incluidas las orientadas a promover la utilización de tecnologías de la información y de las comunicaciones en los trámites relacionados con el comercio.

Asimismo, cabe destacar la reducción arancelaria del 6% al 2% aplicada por el Paraguay a contar de julio de 2009 a un número importante de bienes de capital provenientes de países no miembros del MERCOSUR, tales como calderas, condensadores para máquinas de vapor, cilindros hidráulicos, pistones, congeladores y maquinaria agrícola. Estos bienes figuran en la lista de excepciones del Paraguay al arancel externo común del MERCOSUR.

El aumento de las investigaciones antidumping iniciadas a nivel mundial que se observó en el segundo semestre de 2008 fue aun más marcado en la región, aunque no de manera generalizada. Los denominados mecanismos de defensa comercial, y en particular los derechos antidumping, constituyen un recurso que utilizan frecuentemente los países para afrontar las demandas internas de protección. A nivel mundial, la iniciación de investigaciones antidumping se incrementó un 17% en el segundo semestre de 2008 —cuando los efectos de la crisis comenzaron a sentirse con mayor intensidad— respecto del mismo período de 2007 (OMC, 2009d). Esta tendencia se observó también —y de manera amplificadas— en la región, donde las nuevas investigaciones antidumping aumentaron un 87%. Es así como en el segundo semestre de 2008, el Brasil y la Argentina ocuparon el segundo y quinto lugar, respectivamente, entre los miembros de la OMC en que se iniciaron más investigaciones antidumping (véase el cuadro II.11).

Cuadro II.11
PAÍSES SELECCIONADOS: NUEVAS INVESTIGACIONES ANTIDUMPING, SEGUNDO SEMESTRE DE 2007 A SEGUNDO SEMESTRE DE 2008

País	2007 (segundo semestre)		2008 (primer semestre)		2008 (segundo semestre)		Variación entre segundo semestre de 2007 y de 2008	
	En número de casos	En porcentajes	En número de casos	En porcentajes	En número de casos	En porcentajes	En número de casos	En porcentajes
América Latina	15	14,9	22	25,9	28	23,3	+13	86,7
Argentina	5	5,0	10	11,8	9	7,5	+4	80,0
Brasil	8	7,9	7	8,2	16	13,3	+8	100,0
Colombia	0	0,0	4	4,7	2	1,7	+2	...
Otros países	2	2,0	1	1,2	1	0,8	-1	-50,0
Resto del mundo	86	85,1	63	74,1	92	76,7	+6	7,0
India	31	30,7	11	12,9	42	35,0	+11	35,5
China	0	0,0	2	2,4	11	9,2	+11	...
Indonesia	0	0,0	1	1,2	6	5,0	+6	...
Turquía	6	5,9	13	15,3	10	8,3	+4	66,7
Ucrania	0	0,0	3	3,5	4	3,3	+4	...
Australia	1	1,0	4	4,7	2	1,7	+1	100,0
República de Corea	10	9,9	0	0,0	1	0,8	-9	-90,0
Estados Unidos	24	23,8	12	14,1	3	2,5	-21	-87,5
Unión Europea	9	8,9	10	11,8	9	7,5	0	0,0
Otros países	5	5,0	7	8,2	4	3,3	-1	-20,0
Total mundo	101	100,0	85	100,0	120	100,0	+19	18,8

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

Probablemente, este aumento de las investigaciones en América Latina y el mundo en el segundo semestre de 2008 se traducirá en un incremento del número de medidas antidumping definitivas hacia fines del presente año o durante el primer semestre de 2010, ya que por lo general el proceso de investigación tarda entre 12 y 18 meses.

Durante el segundo semestre de 2008, el país objeto del mayor número de nuevas investigaciones antidumping tanto en la región como en el mundo fue China, seguido a gran distancia por otras economías asiáticas como Indonesia, Tailandia, la provincia china de Taiwán y la India. Cabe destacar, sin embargo, que algunas de las investigaciones que se encuentran actualmente en curso están relacionadas con importaciones originarias de los propios países de la región. En cuanto a los productos involucrados, todos son del sector manufacturero e incluyen distintos tipos de textiles, calzado, neumáticos, loza, cuchillería, electrodomésticos y pisos laminados, entre otros (véase el cuadro II.A-1 del anexo). La información de que se dispone sobre el presente año indica que la Argentina y el Brasil siguen encabezando las actividades de investigación y aplicación de derechos antidumping en la región y que China continúa siendo el principal destinatario de estas.

1. Breve balance preliminar por subregión

a) América del Sur

Si bien no se observa una tendencia generalizada de adopción de medidas restrictivas del comercio, las respuestas adoptadas por los distintos gobiernos en los últimos meses han afectado el intercambio comercial que tiene lugar dentro de los dos principales esquemas de integración sudamericana: el MERCOSUR y la Comunidad Andina. En el caso del primero, esto se ha reflejado principalmente en ciertas fricciones entre sus dos principales economías, el Brasil y la Argentina. Aunque dichas fricciones preceden a la actual crisis financiera, esta contribuyó a magnificarlas, sobre todo en el ámbito del comercio industrial. Es así como en julio de 2009 la Confederación Nacional de la Industria de Brasil (CNI) manifestó su deseo de que el gobierno de ese país inicie un procedimiento de solución de controversias en la OMC ante lo que estima son los excesivos plazos de tramitación de las licencias de importación no automáticas en Argentina¹⁰.

Por otra parte, la salvaguardia de balanza de pagos aplicada por el Ecuador dio lugar a cuestionamientos por parte de Colombia y el Perú, los que sostuvieron que esta medida contraviene las disposiciones de la Comunidad Andina. Mediante su Resolución 1227, de 27 de marzo de 2009, la Secretaría General de la entidad autorizó al Ecuador para extender la salvaguardia al comercio intrasubregional hasta el 21 de enero de 2010. Sin embargo, objetó que además de ella se aplicara a las importaciones el arancel nacional ecuatoriano, ya que con ello no se estarían respetando las preferencias negociadas en el marco de la CAN¹¹. Ante la solicitud de reconsideración que presentaron tanto el Ecuador como el Perú, con fecha 22 de junio la Secretaría General de la Comunidad Andina emitió la Resolución 1244, desestimando dichas solicitudes y corroborando su decisión anterior.

Producto de la nueva resolución confirmatoria, con fecha 25 de junio, el Ecuador restituyó las preferencias arancelarias a sus socios de la CAN, así como a los demás países con los cuales tiene acuerdos comerciales vigentes. Sin embargo, el 6 de julio decidió aplicar por un año una salvaguardia a 1.346 productos provenientes de Colombia, consistente en la aplicación del arancel nacional ecuatoriano a

¹⁰ Véase “CNI quer abertura de painel na OMC contra a Argentina” [en línea] <http://www.cni.org.br/portal/main.jsp?lumPageId=40288097122DE18801122F29B2BC0AAB&lumItemId=FF808081228660920122A449A57C1865>.

¹¹ Previo a la entrada en vigor de la salvaguardia, el Ecuador otorgaba una preferencia del 100% a todas las importaciones procedentes del Estado Plurinacional de Bolivia, Colombia y la República Bolivariana de Venezuela que cumplieran la normativa de origen de la CAN, así como al 99,5% de las importaciones procedentes del Perú (véase OMC, 2009b).

dichos productos. El fundamento de esta medida es, como se indica en la Resolución correspondiente, “corregir la alteración de las condiciones normales de competencia causada por la devaluación monetaria del peso colombiano” (Resolución N° 494 del Consejo de Comercio Exterior e Inversiones, del 6 de julio de 2009).

Las diferencias que han surgido entre Colombia, el Perú y el Ecuador a raíz de la salvaguardia de este último podrían dificultar aún más la convergencia de posiciones entre estos tres países en el curso de las negociaciones del acuerdo de asociación económica con la Unión Europea. El Estado Plurinacional de Bolivia, cuarto miembro de la CAN, se retiró de las conversaciones en junio de 2008.

b) Centroamérica

Cabe destacar los esfuerzos que han realizado los gobiernos de la subregión por enfrentar la crisis de manera coordinada. Fue así como, en diciembre de 2008, los Jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) aprobaron el Plan de medidas urgentes para atender en la región el impacto de la crisis financiera internacional. Entre otros aspectos, este comprende el compromiso de fortalecer el sistema financiero subregional, avanzar hacia el establecimiento de la unión aduanera, coordinar las políticas productivas, estimular los encadenamientos productivos, promover el comercio intrarregional (especialmente de productos agropecuarios) y priorizar la inversión en infraestructura de apoyo a la producción.

La facilitación del comercio ha desempeñado un rol central en la estrategia de integración regional centroamericana. Es así como, en los últimos meses, se ha elaborado una Estrategia Marítima Portuaria Regional Centroamericana y se creó un grupo de expertos que evaluará la posibilidad de establecer una red ferroviaria centroamericana para conectar los puertos y zonas generadoras de carga (CEPAL, 2009b).

c) El Caribe

La actual crisis financiera ha dado lugar a una renovación del compromiso de avanzar en el proyecto de convertir a la Comunidad del Caribe en un espacio económico integrado —Mercado y Economía Únicos de la CARICOM, proceso para el cual se ha previsto como fecha límite el año 2015. Si bien los Estados miembros han realizado avances significativos en materia de liberalización del comercio intrarregional de bienes, que en su mayoría transcurre libre de aranceles, existen rezagos importantes en otros ámbitos del espacio económico integrado. Entre ellos se cuentan los servicios, la inversión, las políticas sectoriales y sociales, la contratación pública y la coordinación de las políticas monetaria y fiscal (Thomas, 2009).

En cuanto al comercio extrarregional, el suceso más relevante de los últimos meses fue la entrada en vigor provisoria, en diciembre de 2008, del acuerdo de asociación económica entre el Foro del Caribe del Grupo de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (CARIFORUM), que incluye a la República Dominicana, y la Unión Europea (véase el recuadro II.3).

Recuadro II.3

EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ECONÓMICA ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y EL CARIBE

A fines de 2007, los países del Foro del Caribe del Grupo de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (CARIFORUM) concluyeron formalmente las negociaciones para un acuerdo de asociación económica con la Unión Europea. El acuerdo provocó reacciones mixtas en el Caribe, tanto en círculos académicos como en la comunidad empresarial, analistas económicos e incluso entre los gobiernos de la subregión, por lo que su firma se postergó hasta octubre de 2008.

El acuerdo reemplaza el sistema de preferencias otorgado en el marco del Acuerdo de Cotonú de 2000, que regula las relaciones financieras, comerciales y de desarrollo entre el grupo de ex colonias europeas conocido como ACP (África, Caribe, Pacífico) y la Unión Europea (UE). El nuevo acuerdo es el primero que establece un régimen comercial entre la UE y una agrupación subregional en América Latina y el Caribe. Asimismo, es la primera vez que los países caribeños participan en una liberalización comercial recíproca con un socio importante y de mayor peso económico.

El acuerdo abarca todas las áreas relevantes de la relación comercial: además del acceso a los mercados en bienes y servicios, incluye temas como inversión, regulación del sector de servicios, competencia, contratación pública, facilitación del comercio y derechos de propiedad intelectual. Se trata por lo tanto de un acuerdo con obligaciones más estrictas que las previstas en la OMC. Debido a las grandes asimetrías entre la Unión Europea y los países del CARIFORUM en cuanto a tamaño, nivel de desarrollo y poder económico, los costos de ajuste a los compromisos pactados en el acuerdo serán mucho mayores en estos últimos. El acuerdo aborda este desafío mediante dos instrumentos: la liberalización asimétrica (tanto en términos de la cobertura de productos de cada parte como de los plazos de implementación) y la asistencia financiera y no financiera para la implementación del acuerdo y el fortalecimiento de la integración subregional.

Las exportaciones de muchos de los países caribeños están fuertemente concentradas en los servicios, por lo que un mayor acceso al mercado europeo en este sector representa una oportunidad importante para sus economías. Por otro lado, las empresas caribeñas enfrentarán la presión competitiva de los proveedores europeos de servicios. Aunque en el acuerdo existe cierta asimetría en el alcance de la liberalización de los servicios entre la Unión Europea y el CARIFORUM, las obligaciones asumidas en el mismo por los países caribeños exceden en gran medida los compromisos de los países en desarrollo en la OMC.

El acuerdo abre también algunas posibilidades de empleo temporal de profesionales caribeños en Europa. Sin embargo, el acceso de los mismos al mercado laboral en la Unión Europea depende en gran medida de las reglas específicas de cada país miembro, y el acceso *de facto* estará definido por estas reglas, particularmente los requerimientos de las calificaciones técnicas de los profesionales y la aplicación del análisis de necesidades económicas.

Los proponentes del acuerdo afirman que este impulsará el desarrollo de los países del CARIFORUM, al aumentar el comercio, fortalecer la integración regional y atraer inversiones. La premisa básica del acuerdo es que el comercio es el principal vehículo para estimular el desarrollo. Por su parte, los detractores sostienen que el acuerdo está poco orientado al desarrollo, ya que la liberalización, por sí sola, no basta para lograr el crecimiento, y que las disposiciones relacionadas con la prestación de ayuda son demasiado vagas. Los críticos destacan además que el acuerdo no fue precedido por un análisis sólido del impacto socioeconómico de la liberalización. Otra preocupación es que la implementación de un acuerdo de tal profundidad y alcance no será fácil en países con una capacidad institucional limitada. Asimismo, los países del Caribe tendrán que enfrentar el impacto fiscal de una menor recaudación tributaria por concepto de aranceles. Finalmente, en el marco del acuerdo, los Estados del CARICOM concederán a la República Dominicana el mismo tratamiento que dan a la Unión Europea y viceversa, lo que tiene sus complicaciones, al no existir una unión aduanera entre la República Dominicana y el CARICOM. En definitiva, el principal desafío del nuevo régimen comercial es impulsar la diversificación de la base exportadora de los países del CARIFORUM, puesto que sus exportaciones están concentradas en unos pocos bienes básicos y servicios.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2007. Tendencias 2008* (LC/G.2383-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.36; y C.Y. Thomas, “Global economic crisis: CARICOM impacts and responses”, abril de 2009, inédito.

En el ámbito de respuestas nacionales a la crisis financiera, cabe destacar que desde la irrupción de esta varios miembros de la CARICOM han aplicado una suspensión transitoria del arancel externo común. Esta afecta principalmente a los alimentos —a fin de compensar el alza de sus precios internacionales—, los bienes de capital y las materias primas (véase el anexo).

H. CONCLUSIONES

El análisis de las corrientes comerciales de la región en 2008 y lo que va transcurrido de 2009 ha puesto de relieve que la actual crisis mundial se trasladó definitivamente a la economía real, provocando una reducción considerable del volumen y el valor del comercio en casi todos los países de la región y con sus principales socios comerciales (los Estados Unidos, la Unión Europea, Asia y la propia región). Solo China presenta una demanda sostenida de productos básicos, lo que ha permitido hacer contrapeso a la situación adversa que está afrontando el comercio exterior regional.

El impacto de una crisis comercial sin precedentes históricos recientes —hubo que retroceder más de 70 años para encontrar una situación parecida— subrayan la necesidad de reflexionar detenidamente sobre la naturaleza de los cambios que afronta la región, ya que es posible que algunos de ellos posean sesgos estructurales. Las proyecciones del comercio mundial en los próximos dos años sugieren un escenario de incrementos modestos, con muchas presiones competitivas derivadas del exceso de capacidad en diversos sectores productivos, así como la persistencia de los avances de China y la región Asia y el Pacífico en materia de competitividad.

La agudización de la crisis ha conducido al desplome de industrias exportadoras que otrora tuvieron amplio peso específico y que impulsaron la introducción de cambios técnicos de gran dinamismo. En este grupo se cuentan las industrias automotriz, siderúrgica, química y petroquímica. Todas revelan una reducción importante no solo de la producción industrial, sino también de las corrientes de intercambio internacional.

La profundidad y permanencia del impacto serán heterogéneas y dependerán del grado y del patrón específico de internacionalización de cada país. Sin embargo, queda claro que es preciso repensar nuevamente el patrón de inserción internacional de la región, reconociendo una vez más que no se han realizado esfuerzos suficientes por aprovechar las ventajas comparativas naturales de los sectores en que esta tiene cierta fortaleza, entre otros, la abundancia de recursos naturales, agua y un ecosistema apto para el turismo. Los temas de innovación y desarrollo tecnológico se encuentran al centro del debate que articulará la salida ordenada de la crisis. En todo caso, a la región le será difícil salir airoso de ella sin aprovechar el impulso para potenciar el mercado ampliado y desarrollando una mayor cooperación en los aspectos en que aún presenta rezagos (véase el capítulo III).

Al igual que en el caso de las corrientes de comercio, el alcance de los efectos de la crisis no alcanzó a reflejarse con todas su fuerzas en las cifras correspondientes a 2008 de inversión extranjera directa, remesas y turismo en la región. Sin embargo, la información disponible del primer semestre de 2009 indica que todas estas variables han experimentado un deterioro importante.

Pese a la gravedad de la crisis actual y de las presiones naturales que surgen al respecto, hasta la fecha la región en general ha sabido resistirse a la tentación de incurrir en prácticas proteccionistas. Si bien ello obedece en parte a los compromisos de apertura negociados mediante una vasta red de acuerdos tanto intrarregionales como con socios de otras regiones y a nivel multilateral en la OMC, constituye

también una muestra de madurez que debe ser debidamente valorada y conservada, por cuanto un aumento del proteccionismo solo contribuiría a agravar la crisis y a dificultar su superación. En este sentido, el comportamiento de la región en materia comercial se compara favorablemente con el de las principales economías industrializadas.

Habida cuenta de la baja significativa de la demanda en casi todos los principales mercados extrarregionales, es importante que los gobiernos de América Latina y el Caribe se esfuercen al máximo por mantener abierto el comercio intrarregional. Las características particulares de este, sobre todo la presencia de un mayor número de empresas pequeñas y medianas y su composición de alta densidad de manufacturas y conocimiento, lo tornan especialmente importante para apoyar la recuperación. Asimismo, y desde una perspectiva poscrisis, el proceso de integración regional debe convertirse en un instrumento que le permita a la región afrontar en mejor manera las grandes tendencias de la economía mundial. En el capítulo siguiente se exploran los espacios existentes para reforzar la cooperación regional, avanzando en los temas no convencionales de la integración.

Bibliografía

- Auboin, Marc (2009), “Restoring trade finance: what the G20 can do”, *The Collapse of Global Trade, Murky Protectionism, and the Crisis: Recommendations for the G20*, R. Baldwin y S. Evenett (eds.), Centre for Economic Policy Research.
- Baldwin, Richard y Simon Evenett (eds.) (2009), *The Collapse of Global Trade, Murky Protectionism, and the Crisis: Recommendations for the G20*, Centre for Economic Policy Research.
- _____ (2008), *What World Leaders Must Do to Halt the Spread of Protectionism*, Centre for Economic Policy Research.
- Banco Mundial (2009a), “Swimming against the tide: How developing countries are coping with the global crisis”, documento preparado para la Reunión de Ministros de Finanzas y Presidentes de Bancos Centrales del Grupo de los Veninta, Horsham, Reino Unido, 13 y 14 de marzo.
- _____ (2009b), *Global Development Finance: Charting a Global Recovery*, Washington, D.C.
- _____ (2009c), “Outlook for remittance flows 2009-2011: remittances expected to fall by 7-10 percent in 2009”, *Migration and Development Brief*, N° 10, 13 de julio.
- Blandford, David, David Laborde y Will Martin (2008), “Implications for the United States of the May 2008 Draft Agricultural Modalities”, Ginebra, Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible (ICTSD).
- Bouet, Antoine y David Laborde (2008), “The potential cost of a failed Doha round”, *IFPRI Issue Brief*, N° 56, Washington, D.C., Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI), diciembre.
- Brunel, Claire y Gary Clyde Hufbauer (2009), “Money for the auto industry: consistent with WTO rules?”, *Policy Brief*, N° PB09-4, Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics, febrero.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009a), *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de mayo de 2009* (LC/L.3025/Rev.1), Santiago de Chile, junio.
- _____ (2009b), *Enfrentando la crisis. Istmo Centroamericano y República Dominicana: evolución económica en 2008 y perspectivas para 2009 (evaluación preliminar)* (LC/MEX/L.904), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México.
- _____ (2009c), *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe* (LC/G.2406-P), Santiago de Chile.
- _____ (2008), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2007. Tendencias 2008* (LC/G.2383-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.36.
- EIA (Administración de Información Energética de los Estados Unidos) (2009), *Short-Term Energy Outlook*, Washington, D.C., junio.
- Evenett, Simon y Frédéric Jenny (2009), “Bailouts: how to discourage a subsidies war”, *The Collapse of Global Trade, Murky Protectionism, and the Crisis: Recommendations for the G20*, R. Baldwin y S. Evenett (eds.), Centre for Economic Policy Research.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) (2009), *Food Outlook*, junio.
- Financial Times* (2009), “‘Buy China’ policy set to raise tensions” [en línea] <http://www.ft.com/cms/s/0/66454774-5a7c-11de-8c14-00144feabdc0.html>, 16 de junio.
- Hufbauer, Gary Clyde y Jeffrey J. Schott (2009), “Buy American: bad for jobs, worse for reputation”, *Policy Brief*, N° PB09-2, Washington, D.C., Peterson Institute for International Economics.
- INTAL (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe) (2009a), “Recesión y proteccionismo “dentro de las reglas”: los riesgos para el sistema multilateral de comercio”, *Carta mensual*, N° 150, enero.

- _____ (2009b), “El comercio internacional, amenazado por la falta de financiamiento”, *Carta mensual*, N° 152, marzo.
- Newfarmer, Richard y Elisa Gamberoni (2009), “Trade protection: incipient but worrisome trends”, *Trade Note*, N° 37, Washington, D.C., Banco Mundial, marzo.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2009a), *Informe del Director General al órgano de Examen de las Políticas Comerciales sobre la crisis económica y financiera y sobre los hechos ocurridos recientemente en relación con el comercio* (JOB (09)/62), Ginebra, julio.
- _____ (2009b), *Consultas con el Ecuador. Resumen general de la situación y perspectivas de la balanza de pagos con consideración de los factores internos y externos que influyen en dicha situación. Revisión* (WT/BOP/S/15/Rev.1), Ginebra, 14 de abril.
- _____ (2009c), *Reunión del grupo de expertos sobre financiación del comercio - 18 de marzo de 2009. Nota de la Secretaría* (WT/WGTDF/W/44), Ginebra, 23 de marzo.
- _____ (2009d), “La Secretaría de la OMC comunica un incremento de las nuevas investigaciones antidumping”, *Comunicado de prensa*, N° 556, Ginebra, 7 de mayo.
- _____ (2009e), *Notificación de conformidad con el párrafo 9 del Entendimiento relativo a las disposiciones del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 en materia de balanza de pagos. Comunicación del Ecuador* (WT/BOP/N/65), Ginebra.
- OMC/UNCTAD (Organización Mundial del Comercio/Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2008), *Perfiles arancelarios en el mundo 2008*, Ginebra.
- Thomas, Clive Y. (2009), “Global economic crisis: CARICOM impacts and responses”, abril, inédito.
- USDA (Departamento de Agricultura de los Estados Unidos) (2009), “Foreign Agricultural Service, Production, Supply and Distribution” [en línea] <http://www.fas.usda.gov/psdonline/psdQuery.aspx>.
- WBMS (Oficina Mundial de Estadísticas del Metal) (2009), *World Metal Statistics 2009*, junio.

Anexo

Cuadro II.A-1

**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: MEDIDAS QUE AFECTAN EL COMERCIO ADOPTADAS
DESDE SEPTIEMBRE DE 2008 HASTA JUNIO DE 2009^a**

País	Tipo de medida
América del Sur	<p>Introducción de “valores criterio” para alrededor de 1.000 productos importados que se consideran sensibles^{b,c}.</p> <p>Introducción de licencias no automáticas de importación en el caso de alrededor de 1.200 bienes tales como textiles, acero, productos metalúrgicos, neumáticos y calzado.</p> <p>Reducción de las retenciones a la exportación de trigo, maíz, frutas frescas y hortalizas.</p> <p>Creación de un precio de referencia para las exportaciones de cobre.</p> <p>Eliminación del impuesto a las exportaciones (un 5% a contar de agosto de 2006) de 35 líneas arancelarias del sector de productos lácteos.</p> <p>Anuncio de rebaja del 50% del impuesto a las exportaciones de vino.</p> <p>Reapertura de las exportaciones de maíz y trigo, cerradas desde junio de 2008. Se autorizó la exportación de 6.000.000 de toneladas de maíz y 520.000 toneladas de trigo.</p> <p>Desde marzo de 2009, los sectores privados de la Argentina y el Brasil han procurado lograr entendimientos para regular el comercio bilateral en sectores sensibles. Estos contactos han conducido a acuerdos relacionados con productos tales como lácteos, muebles de madera, baterías, frenos, papel y calzado. Dichos convenios suelen incluir la introducción de cuotas de mercado o de precios mínimos de importación.</p>
Argentina	<p>Aplicación de derechos antidumping provisionales a los siguientes productos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • vajilla, juegos de mesa, de té y de café originarios de China; • cadenas de rodillos originarias de China; • hilados de fibra acrílica originarios de Indonesia; • equipos de bombeo para la extracción de petróleo originarios de China; • cadenas y cierres de cremallera originarios del Perú y China; • cubiertos de acero inoxidable originarios del Brasil y China; • bombas para líquido refrigerante originarias de China, y • accesorios de cañerías originarios de China. <p>Aplicación de derechos antidumping definitivos a los siguientes bienes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • planchas eléctricas originarias de China; • partes de cuadros y horquillas de bicicletas originarios de China; • cadenas de acero de bajo carbono originarias de China; • equipos acondicionadores de aire originarios de Tailandia, y • bornes de conexión eléctrica para secciones de cable originarios de Alemania y China. <p>Inicio de investigaciones antidumping en los siguientes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • accesorios de cañería originarios de China; • fibras de poliéster originarias de China, la India e Indonesia, así como hilados texturizados de poliéster originarios de China, Indonesia y la provincia china de Taiwán; • tejidos de trama y urdimbre de ligamento tafetán, originarios del Brasil y China; • aparatos procesadores de alimentos procedentes del Brasil y China; • pisos laminados originarios de Alemania, China y Suiza; • calzado originario de China; • tejidos de mezclilla originarios de China; • cuchillos de hoja de acero inoxidable y mango plástico originarios del Brasil y China; • discos compactos para hacer grabaciones originarios del Paraguay; • accesorios de tuberías de fundición de hierro originarios del Brasil y China, y • motores de ascensor originarios de China.

Cuadro II.A-1 (continuación)

País	Tipo de medida
Bolivia (Estado Plur. de)	<p>Aumento de los aranceles, a un nivel del 35%, en el caso de 324 líneas arancelarias —entre ellas textiles, vestuario y mobiliario— desde junio de 2009.</p> <p>Aplicación de derechos antidumping provisionales a los neumáticos para autobuses y camiones originarios de China.</p> <p>Aplicación de derechos antidumping definitivos a los siguientes productos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ciertos tipos de papel originarios de Finlandia y los Estados Unidos; • acrilato de butilo originario de los Estados Unidos; • fibras de viscosa originarias de Austria, China, Indonesia, Tailandia y la provincia china de Taiwán, y • electrodos de grafito originarios de China. <p>Suspensión por un año de los derechos antidumping definitivos a las importaciones de nitrato de amonio originarias de la Federación de Rusia y Ucrania.</p> <p>Inicio de investigaciones antidumping en los siguientes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • filmes de polímeros de polipropileno originarios de la Argentina, Chile, China, el Ecuador, los Estados Unidos y el Perú;
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> • bolígrafos originarios de China; • neumáticos para bicicletas originarios de China y la India (revisión de derechos vigentes); • calzado originario de China; • magnesio metálico originario de China (revisión de derechos vigentes); • cobertores de fibra sintética originarios de China, y • resinas de tereftalato de polietileno originarias de la Argentina (revisión de derechos vigentes). <p>Remoción de siete productos siderúrgicos de la lista brasileña de exclusiones al arancel externo común del MERCOSUR. A causa de ello, estos productos pasarán de estar exentos del pago de aranceles a tener un arancel de entre un 12% y un 14%.</p> <p>Extensión hasta el 30 de junio de 2009 de las cuotas de importación de neumáticos recauchados desde el Paraguay y el Uruguay.</p> <p>Inclusión de 306 productos en la lista de “ex arancelarios” (mecanismo que reduce transitoriamente los aranceles de productos sin similar nacional), favoreciendo la adquisición de productos importados en los sectores de bienes de capital, eléctrico, metalúrgico, papel y celulosa, gráfico, médico-hospitalario, automotor, electro-electrónico y otros.</p> <p>Otorgamiento de créditos gubernamentales por 1.700 millones de dólares a la industria automotriz.</p>
Ecuador	<p>Reducción de aranceles aplicables a 3.267 líneas arancelarias correspondientes a materias primas (del 7,6% al 3,8%) y bienes de capital (del 6,3% al 2,3%) no producidos localmente.</p> <p>Imposición de una salvaguardia por balanza de pagos consistente en aumentar los aranceles o introducir cuotas de importación de 630 subpartidas arancelarias a 10 dígitos, procedentes de todos los orígenes, por el plazo de un año^d.</p> <p>Eliminación de aranceles a la importación de automóviles híbridos.</p>
Paraguay	<p>Programa anticrisis incluyó un plan compra nacional en virtud del cual se estableció una preferencia del 70% para las empresas paraguayas en los procesos de contratación pública.</p> <p>Alza de aranceles a niveles del 10% y el 15%, hasta el 31 de diciembre de 2009, en el caso de 19 líneas arancelarias del sector químico y similares (insecticidas, fungicidas, pinturas, barnices y otros) para corregir las distorsiones del comercio dentro del MERCOSUR.</p> <p>Rebaja del 6% al 2%, a contar del 1° de julio de 2009 y hasta el 31 de diciembre de 2013, del arancel a la importación de ciertos bienes de capital provenientes de países no miembros del MERCOSUR.</p>
Perú	<p>Aumento transitorio de la tasa de devolución de impuestos de las exportaciones no tradicionales (del 5% al 8%).</p> <p>Inicio de investigación de salvaguardia a la importación de hilados de algodón.</p>
Uruguay	<p>Prórroga de las importaciones de insumos para su reexportación libre de impuestos (admisión transitoria).</p> <p>Postergación de la rebaja del 2% al 1% de la tasa consular a las importaciones prevista para junio de 2009.</p> <p>Se incrementará del 4% al 8% el adelanto del pago del impuesto a la renta de las actividades económicas (IRAE) que deben hacer los importadores de ciertos bienes de consumo tales como vestuario y calzado.</p> <p>Anuncio en el sentido de que se fortalecerán los procedimientos de valoración aduanera para evitar que se subestime el valor de las importaciones de vestuario y calzado.</p> <p>Anuncio que se revisará la protección arancelaria de los vehículos en segmentos específicos.</p>
Venezuela (Rep. Bol. de)	<p>Introducción de una cuota a la importación de vehículos originarios de Colombia (un máximo de 10.000) durante el año 2009.</p>

Cuadro II.A-1 (continuación)

País	Tipo de medida
Centroamérica y México	
Costa Rica	<p>Envío al Congreso de un proyecto de ley de “requisitos de desempeño para la importación de frijol y maíz blanco con arancel preferencial en caso de desabastos”. El objetivo de este proyecto es incentivar la compra de la producción nacional de estos productos. Si esta resultara insuficiente, se podrá importarlos con aranceles reducidos. La nueva ley no se aplicaría a las importaciones provenientes del resto de Centroamérica ni de los países con los que Costa Rica tiene tratados de libre comercio.</p> <p>Aumento de cinco millones de dólares del presupuesto para la promoción comercial.</p>
Guatemala	Incremento de los esfuerzos de promoción de las exportaciones mediante la apertura de nuevas oficinas comerciales y la aceleración de las negociaciones orientadas a suscribir tratados de libre comercio, incluido aquel con la Unión Europea.
Nicaragua	<p>Se redujeron o eliminaron transitoriamente los aranceles de importación de diversos productos (aceite combustible, frijoles, pastas alimenticias y cebada, entre otros) para contrarrestar el alza de los precios internacionales de los alimentos.</p> <p>Anuncio en el sentido de que se procurará abrir nuevos mercados y fortalecer el intercambio comercial con la Federación de Rusia, la República Islámica del Irán y los países de la Alternativa Bolivariana para América Latina y el Caribe (ALBA).</p>
Regional	<p>Adopción del Plan de Acción de Medidas Urgentes contra la Crisis (PAMUC), que comprende los siguientes compromisos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • avanzar en la conformación de una unión aduanera; • promover programas de estímulo del comercio intrarregional, especialmente en el sector agropecuario; • apoyar la creación del fondo común de crédito económico y financiero para el desarrollo de la región, en el contexto de las negociaciones del acuerdo de asociación económica entre el Mercado Común Centroamericano y la Unión Europea; • apoyar a los sectores productivos, especialmente la pequeña y mediana empresa; • mejorar la productividad, sobre todo de la micro, pequeña y mediana empresa, entre otros mediante el estímulo de los encadenamientos productivos; • identificar mecanismos focalizados para el otorgamiento de incentivos a los sectores productivos sensibles de la región que resulten afectados por la crisis; • dar prioridad inmediata a la inversión en infraestructura de apoyo a la producción, y • propiciar la coordinación de las políticas de captación de inversión extranjera y creación de alianzas público-privadas. <p>Convenio aduanero entre El Salvador y Guatemala que contribuirá a agilizar el intercambio comercial.</p>
México	<p>Reducción en cinco años del arancel general (nación más favorecida) aplicado a 10.900 partidas, todas del sector industrial⁶.</p> <p>Medidas de facilitación del comercio:</p> <ul style="list-style-type: none"> • eliminación del esquema de precios estimados en el caso de 332 líneas arancelarias y del padrón de importadores específicos, entre otros requerimientos; • flexibilización de los criterios para obtener la condición de “exportador autorizado”; • anuncio de varias medidas para promover el uso de tecnologías de la información y de las comunicaciones en el comercio exterior, tales como la implementación de un sistema digital de emisión de certificados de origen para exportar a Colombia y la introducción de un sistema de ventanilla única digital para todos los trámites relacionados con el comercio exterior, y • anuncio de que hasta noviembre de 2012 se implementarán medidas permanentes de simplificación, automatización y mejora de los procesos aduaneros y de comercio exterior. <p>Aplicación de aranceles del 10% al 45% en el caso de 89 productos agrícolas e industriales provenientes de los Estados Unidos, los que representan importaciones anuales por 2.400 millones de dólares, como retaliación por la eliminación de un programa piloto de 2007 que permitía el ingreso de un número limitado de camiones mexicanos a los Estados Unidos. Según el TLCAN, debía haber libre tránsito entre ambos países desde 2000.</p> <p>Introducción de nuevas restricciones a las importaciones de camiones diesel.</p> <p>Eliminación de aranceles a la importación de partes usadas para la reparación de vehículos.</p>

Cuadro II.A-1 (conclusión)

País	Tipo de medida
El Caribe	
Dominica	Reducción de aranceles de artículos seleccionados, principalmente alimentos.
Granada	Suspensión del arancel externo común en el caso de bienes seleccionados.
Jamaica	Eliminación de los aranceles a la importación de bienes de capital y materias primas, como parte de un paquete de estímulo.
República Dominicana	Inicio de investigación de salvaguardia a la importación de botellas de vidrio.
Saint Kitts y Nevis	Suspensión del arancel externo común de 31 bienes alimenticios y no alimenticios.
Santa Lucía	Suspensión del arancel externo común y del impuesto al consumo de nueve productos.
San Vicente y las Granadinas	Revisión del arancel externo común de ciertos productos básicos.
Trinidad y Tabago	Eliminación de aranceles a la importación de alimentos tales como queso, arroz, aceite, azúcar, leche y otros productos lácteos.

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC), *Informe del Director General al órgano de Examen de las Políticas Comerciales sobre la crisis económica y financiera y sobre los hechos ocurridos recientemente en relación con el comercio* (JOB (09)/62), Ginebra, julio de 2009; *Consultas con el Ecuador. Resumen general de la situación y perspectivas de la balanza de pagos con consideración de los factores internos y externos que influyen en dicha situación. Revisión* (WT/BOP/S/15/Rev.1), Ginebra, 14 de abril de 2009; Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *La reacción de los gobiernos de las Américas frente a la crisis internacional: una presentación sintética de las medidas de política anunciadas hasta el 31 de mayo de 2009* (LC/L.3025/Rev.1), Santiago de Chile, junio de 2009; Banco Mundial, “G20 Countries: actions on trade since April 2, 2009” [en línea] <http://www.worldbank.org/html/extdr/financialcrisis/pdf/G20TradeFactSheet.pdf>; “Anti Dumping Publishing” [base de datos en línea] <http://www.antidumpingpublishing.com/Anti-Dumping-News/default.aspx>; “Global Trade Alert” [base de datos en línea] <http://www.globaltradealert.org>; Secretaría de Economía de México [en línea] <http://www.economia.gob.mx/?P=facilidades>; e informes de prensa.

- ^a No incluye las medidas orientadas a promover el financiamiento del comercio, que se detallan en el cuadro II.9.
- ^b Entre ellos, autopartes, textiles y vestuario, televisores, juguetes, calzado, refrigeradores, encendedores, ventiladores, productos de cuero y manufacturas de cerámica y metal.
- ^c Los valores criterio, establecidos “para enfrentar la evasión fiscal y combatir las prácticas de subfacturación en la importación de mercaderías” (*Nota externa* N° 91/2008 de la Dirección General de Aduanas), son aquellos que define la Aduana como referencia del mercado para cada bien y que luego coteja con el valor que declara el importador. No todos los valores criterio son aplicables a las importaciones de todos los orígenes y, en varios productos, su aplicación está expresamente restringida a ciertos grupos de países. Este suele ser el caso del denominado “Grupo 4”, compuesto de manera exclusiva por países asiáticos.
- ^d Esta medida, notificada por el Ecuador a la OMC el 18 de febrero de 2009 (OMC, 2009b), se fundamenta en el artículo XVIII.B del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) de 1994 y el Entendimiento relativo a las disposiciones del GATT de 1994 en materia de balanza de pagos. El aumento de los aranceles, en algunos casos a partir de los niveles aplicados y en otros de los consolidados, es del 30% y el 35% ad valorem y afecta a 75 subpartidas. Asimismo, se han implementado aranceles específicos para 284 subpartidas. Por último, se introdujeron restricciones cuantitativas del 65% y el 70% del valor CIF de las importaciones de 2008, en el caso de 23 y 248 subpartidas, respectivamente. Los principales sectores afectados son los siguientes: bienes de consumo durables, equipos de transporte, textiles, vestuario y calzado, aunque también se aplicaron restricciones a algunas frutas, productos de la agroindustria y cerámicas, entre otros.
- ^e Los productos desgravados corresponden aproximadamente al 77% del universo de productos industriales. En el caso del 23% restante, el 20% ya tenía arancel NMF cero.

Capítulo III

ESPACIOS DE COOPERACIÓN E INTEGRACIÓN REGIONAL

A. INTRODUCCIÓN

En comparación con el período 2003-2007, que fue el ciclo más favorable de la economía mundial y regional en 40 años, las perspectivas futuras son menos alentadoras. A principios de la próxima década, tanto la economía como el comercio internacional serán menos dinámicos, con mayores tensiones competitivas y presiones proteccionistas y más dificultades de acceso al financiamiento que en el intervalo citado. El contexto global poscrisis estará marcado por la restauración del equilibrio fiscal en las economías industrializadas y por la necesidad de adoptar decisiones sobre la forma de abordar el cambio climático que elevarán los costos de las empresas y afectarán decisivamente la competitividad de las naciones.

En este escenario, los países de América Latina y el Caribe deberían redoblar sus esfuerzos por construir espacios regionales ampliados y emprender iniciativas de cooperación que permitan desplegar las sinergias de las diversas subregiones. La colaboración más estrecha dentro del Caribe, América del Sur y México-Centroamérica ya no será solamente un importante objetivo político, sino que planteará una serie de exigencias en el plano económico para insertarse en una economía global menos dinámica pero de mayor competencia y cada vez más estructurada en torno a cadenas regionales o subregionales de valor. De este modo, las medidas adoptadas en materia de infraestructura, energía, conectividad y facilitación del comercio, por ejemplo, se convertirán en factores decisivos de la competitividad y el crecimiento.

En la actual coyuntura, marcada por caídas importantes en la demanda por productos de la región en la mayoría de sus principales socios, el comercio intrarregional está llamado a jugar un rol esencial para apoyar la recuperación de esa demanda. Sin embargo, este no ha sido hasta ahora el caso. Como se evidencia en el capítulo II, esto refleja en parte la aparición de diversas medidas restrictivas. Por lo tanto, resulta indispensable mantener un comercio intrarregional abierto, lo cual implica, como mínimo, respetar los compromisos de liberalización ya pactados. En efecto, la restricción de las corrientes del comercio intrarregional afecta principalmente a las pymes y a aquellas exportaciones con mayor valor agregado y más intensivas en empleo. En este sentido, hay que impedir que la integración regional sea víctima de una crisis internacional que la región no ha generado.

A la luz de las consideraciones anteriores, en el presente capítulo se examinan los espacios de cooperación regional, centrándose en siete áreas: infraestructura, apoyo al comercio, innovación, reducción de las asimetrías, cohesión social, acercamiento a Asia y el Pacífico y cambio climático.

B. EL NUEVO CONTEXTO INTERNACIONAL EXIGE MAYOR COOPERACIÓN REGIONAL

Dada la magnitud de la actual crisis global, es evidente que la región está resistiendo mucho mejor que en crisis anteriores que eran incluso de menor magnitud. Las fortalezas macroeconómicas que se construyeron aprovechando el ciclo económico favorable de 2003-2007 explican por qué en esta oportunidad hubo mayor resiliencia a la crisis. En efecto, por primera vez en circunstancias económicas

marcadamente adversas a nivel mundial o regional, en América Latina y el Caribe no se han producido problemas cambiarios ni descontrol inflacionario. Por otra parte, gracias a la holgura fiscal lograda en ese período y a la acumulación de reservas internacionales, la mayoría de los países han podido aplicar políticas contracíclicas, rasgo también inédito en crisis anteriores. De esta manera, la baja del producto regional ha sido moderada en comparación con la reducción considerable del PIB en los países del Grupo de los Ocho (G-8), salvo en México debido a su elevada dependencia comercial de los Estados Unidos.

En el caso de América del Sur, la resiliencia también ha obedecido al crecimiento elevado de China, que se ha traducido en una sólida demanda de recursos naturales. Esta se ha reflejado en el alza de los precios internacionales de varios productos básicos exportados por la subregión.

Las perturbaciones externas —disminución de los volúmenes y precios de exportación, reducción de los ingresos por concepto de turismo y remesas, unido a la contracción de las corrientes de inversión extranjera directa (IED)— están afectando seriamente las cuentas públicas de la región. La fortaleza de los indicadores fiscales y del sector externo permitió afrontarlas de modo razonable en 2009, pero es posible que estos se deterioren si la economía global tarda demasiado en recuperarse. De todas las variables citadas, los precios de exportación son los que pueden responder más rápido a esta recuperación, de manera que el ritmo de reactivación de las economías centrales parece ser fundamental para evitar que los efectos de la crisis sean mayores. Apurar su recuperación y facilitar mientras tanto el pronto acceso al financiamiento internacional son las claves que permitirían impedir un deterioro significativo de las perspectivas económicas e incluso sociales y políticas de la región.

Crece la demanda de coordinación de políticas. Para evitar los errores cometidos en crisis anteriores, los gobiernos de la región deberían apuntar a respuestas de política que sean coordinadas, participativas y mutuamente informadas (Velasco, 2009). En particular, sería necesario coordinar las políticas en los siguientes ámbitos:

- Política fiscal contracíclica, ya que si no hay coordinación se reducen los incentivos para seguir avanzando en esa dirección.
- Regulación financiera, puesto que sin coordinación puede haber arbitraje regulatorio. Perfeccionar dicha regulación y conservar la flexibilidad del tipo de cambio son también enseñanzas de crisis anteriores.
- Restablecer las corrientes de capital, combinando el acceso al financiamiento externo con la profundización de los mercados de capitales internos.
- Evitar el proteccionismo, sobre todo el que pueda restringir el comercio intrarregional (véase el recuadro III.1).
- Provisión de financiamiento para el comercio, especialmente el intrarregional.
- Fortalecimiento de las instituciones financieras internacionales, dotándolas de más capital y capacidad de prestar rápidamente para anticiparse a posibles crisis de balanza de pagos, y de las instituciones financieras regionales, favoreciendo su capitalización y su mayor complementariedad con la banca de fomento.

Recuadro III.1

¿TODA PROTECCIÓN ES PROTECCIONISTA?

A propósito de la magnitud de la crisis, en los capítulos anteriores se describió la presencia de señales proteccionistas, particularmente en el mundo industrializado. Al respecto, ha surgido una inquietud en el sentido de si en las normativas multilaterales, regionales y bilaterales de comercio queda espacio para apoyar a las empresas o sectores productivos amenazados por la recesión o por los subsidios de las economías centrales.

La respuesta es que sí lo hay, pero acotado a ciertas exigencias, algunas propias de los acuerdos comerciales y otras que dependen más bien del buen criterio en materia de política económica. De ahí que algunos de los rasgos básicos que deberían cumplir estas eventuales medidas de apoyo productivo sean los siguientes:

- Respeto de los compromisos internacionales: es preciso respetar los compromisos contraídos en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y otros acuerdos comerciales en que estén involucrados los países, recurriendo justamente a las medidas de emergencia que estos prevén.
- Transparencia y no discriminación: las medidas de apoyo sectorial, cuando se justifiquen, deben privilegiar las modalidades horizontales y difundirse abiertamente, sin excluir de los beneficios a determinadas empresas en función de su nacionalidad, propiedad u otras variables subjetivas. En cambio, en el caso de las medidas de promoción de la competitividad, la innovación, las aglomeraciones productivas (*clusters*), la adaptación a los estándares ambientales más exigentes y la asociatividad de las pymes, se justifican plenamente las políticas selectivas, ojalá en el marco de alianzas público-privadas.
- Carácter estrictamente transitorio: junto con el tipo de medida debería especificarse el lapso de tiempo preciso en que se aplicarán, a fin de evitar los apoyos permanentes e injustificados y proporcionar un horizonte claro de planificación a las empresas o industrias beneficiarias.
- Limitar las medidas a lo imprescindible: es posible que las medidas sean indispensables, por ejemplo, para defender a una industria clave para el empleo de una región determinada. En estas circunstancias, junto con los rasgos ya mencionados es fundamental que las autoridades expliciten claramente que su intervención se limitará a los casos especiales, desalentando el rápido surgimiento de grupos proteccionistas.
- De preferencia, aplicar medidas sujetas a compromisos empresariales: el cabildeo de los grupos puede atenuarse si el apoyo público transitorio, y con fecha de término precisa, está sujeto a compromisos de los sectores empresariales beneficiarios tales como conservar los niveles de contratación, mejorar la competitividad y formular planes de innovación o incorporación de tecnologías menos contaminantes.
- Privilegiar el futuro: la carga fiscal de estos apoyos puede ser gigantesca si contribuyen a alargar artificialmente las agonías productivas que existían antes de la crisis pero que se agravaron a causa de ella. En este caso, es más aconsejable privilegiar la capacitación y readiestramiento de los trabajadores y la reconversión de los activos productivos hacia sectores de mayor potencial competitivo.
- No desalentar a los emprendedores: es necesario procurar que las medidas adoptadas, como la restricción de las importaciones, no afecten el dinamismo de las actividades competitivas, integradas en cadenas globales de valor y en que se requiere importar insumos para poder exportar.

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

Urge aumentar la cooperación en el ámbito de la competitividad. Más allá de la coyuntura actual de crisis, también es apremiante lograr una mayor cooperación a fin de mejorar la inserción de la región en la economía mundial. Ello requiere abordar los retos de complementariedad productiva, competitividad e innovación que, sin duda, serán más determinantes a mediano y largo plazo para el bienestar de la población. En efecto, las consecuencias de perder la carrera de la competitividad global serían mucho más graves que los efectos de la crisis actual, puesto que por duros que sean, estos últimos serán transitorios. Por el contrario, los rezagos en materia de competitividad, innovación y productividad representan un obstáculo permanente para avanzar en la estrategia de crecimiento con

equidad. Cooperar en los temas de competitividad e innovación es, entonces, un desafío central de América Latina y el Caribe¹.

La integración regional sigue siendo una alternativa superior. La integración regional ofrece la posibilidad de ampliar los mercados nacionales y las escalas de producción, así como de fomentar el comercio de servicios y las inversiones intrarregionales. Permite además el avance de las pequeñas y medianas empresas, dada su mayor presencia relativa en el comercio intrarregional, y estimula la diversificación productiva, al favorecer las exportaciones de mayor valor agregado y contenido manufacturero. Asimismo, la integración regional puede incentivar la creación de cadenas de valor regionales y constituye una plataforma de aprendizaje que permite una mayor competitividad a nivel mundial (véase CEPAL, 1994).

A los argumentos tradicionales en favor de la integración se agregan las exigencias derivadas de la actual fase de globalización, tales como la necesidad de crear alianzas internacionales estratégicas en los ámbitos de producción, logística, comercialización, inversión y tecnología. De esta manera, los mercados ampliados, la certidumbre jurídica y la convergencia de normas y disciplinas, unidos a los avances en materia de infraestructura, energía y conectividad, así como la presencia en redes globales de valor, pasan a convertirse en requisitos del mundo actual para crecer con equidad.

América Latina y el Caribe han recorrido un largo camino en materia de liberalización del comercio intrarregional, especialmente de bienes. Sin embargo, aún quedan retos importantes en este ámbito que resultan ineludibles para avanzar hacia la conformación de un mercado ampliado regional. Entre los más importantes se cuentan lograr la convergencia de los esquemas de desgravación pactados en el marco de los distintos acuerdos subregionales, así como profundizar los compromisos en áreas tales como los servicios, la inversión y las compras gubernamentales, en las cuales la experiencia negociadora de la región es más reciente y por lo tanto más limitada.

C. LA INTEGRACIÓN PUEDE Y DEBE RENOVARSE, PERO MEDIANTE COMPROMISOS REALISTAS

Todos los esquemas de integración de América Latina y el Caribe muestran avances en varios ámbitos relevantes. Por ejemplo, el aporte del MERCOSUR a la creación de un escenario subregional de paz y de estabilidad democrática ha sido notable. Asimismo, el perfeccionamiento de la institucionalidad comunitaria de la Comunidad Andina (CAN), la Comunidad del Caribe (CARICOM) y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) hoy día les permiten plantearse nuevas tareas que son posibles de abordar justamente debido a la madurez institucional alcanzada. Gracias a estos esquemas se ha logrado crear un sentido de pertenencia, así como vínculos políticos, empresariales y académicos a partir de los cuales pueden emprenderse nuevos desafíos.

¹ “Hoy el mayor desafío que enfrentamos globalmente es el de los avances tecnológicos y el conocimiento. La posición de cada país en la economía internacional depende de su capacidad de absorber esos conocimientos y de acortar distancias con relación a la frontera tecnológica” (Bárcena, 2009).

Los avances alcanzados coinciden, en todo caso, con ciertos niveles de incumplimiento de los compromisos contraídos —por ejemplo, en materia comercial—, así como rezagos respecto de las expectativas con que los propios países concurren al esfuerzo integracionista. En este sentido, el desafío de los esquemas de integración es renovarse al servicio de una mejor inserción internacional de la región.

Es el momento de reforzar la complementariedad entre los procesos de integración a la economía mundial y los esquemas de integración regional o subregional. Para ello, la región debe avanzar hacia una integración más profunda, caracterizada por disciplinas comunes, certidumbre jurídica e iniciativas conjuntas de infraestructura, energía y conectividad, incluida la cooperación en materia de facilitación del comercio, logística y alianzas tecnológicas al estilo de las que se conforman en Asia y el Pacífico.

Al profundizarse la integración en el marco de un regionalismo abierto, esta actúa como factor de competitividad, complementando la inserción en los principales mercados internacionales con el estímulo del comercio intrarregional y, al mismo tiempo, favoreciendo una mayor presencia de las pymes en las corrientes de exportación. Ello no solo contribuiría a aumentar el intercambio dentro de la región, sino que además favorecería la atracción de IED y la gestación de empresas “translatinas”. Así, la integración empezaría a cancelar sus viejas deudas en materia de aporte al desarrollo y la competitividad regionales.

Existen varias opciones para profundizar la integración. La más exigente es crear un mercado común que comprenda la convergencia de políticas y una institucionalidad comunitaria. Si bien es cierto que la construcción gradual y realista de objetivos incrementales puede favorecer los avances en esa dirección, el desafío actual es bastante más modesto: conservar lo existente, cumplir los compromisos contraídos y tender puentes de convergencia entre las diversas agrupaciones subregionales. Una revisión pragmática de los compromisos asumidos y la definición de un calendario realista de cumplimiento efectivo, incluida la incorporación de los acuerdos comunitarios a las legislaciones nacionales, sería el mejor incentivo para renovar la confianza de los actores económicos en la integración.

Por convicción y doctrina, la CEPAL postula la necesidad de integración regional, ampliamente discutida en un sinnúmero de publicaciones. Sin embargo, se sabe que pese al buen ciclo económico y político del período 2003-2007, los avances en esta materia han sido demasiado modestos y se han presentado notables dificultades en América del Sur.

Al respecto, surgen entonces varias reflexiones estratégicas:

- **Reconocer la diversidad subregional**

El estado de la integración y las iniciativas comerciales difieren claramente entre México y Centroamérica, por una parte, y América del Sur, por otra, observándose en general una predisposición más significativa al comercio internacional y a las negociaciones comerciales en el primer espacio. La realidad del Caribe es aún más disímil. Dada la escala y diversidad de los problemas, las modalidades más adecuadas de integración son necesariamente distintas para cada una de las subregiones. Más allá de mantener en alto el ideario de la integración latinoamericana y caribeña, parece necesario reconocer que, si se aspira a que sean eficaces, el diagnóstico y las propuestas deben ser diferenciados. Desde esta óptica, la CEPAL propone mayor flexibilidad en los procesos de integración regional, aceptando los esquemas de geometría variable y diversas velocidades de implementación, así como relaciones múltiples en función de los temas, en tanto se privilegie el objetivo integracionista a mediano y largo plazo.

- **Reconocer los obstáculos políticos**

Existe un listado extenso de conflictos políticos de alto nivel entre gobiernos de la región. Además, en algunos de ellos las partes han acudido a tribunales internacionales extrarregionales. Como es obvio, parece difícil que en este contexto se pueda avanzar en materia de políticas de integración.

Por otra parte, con realismo, habría que reconocer que la falta de avances en el ámbito de la infraestructura y la energía no ha obedecido solamente a las restricciones económicas. Persisten importantes diferencias políticas respecto del significado de estas iniciativas y, mientras ellas no sean abordadas y dilucidadas, será difícil obtener logros más satisfactorios.

Es necesario crear conciencia de que la integración no puede estar vinculada únicamente a los casos de afinidad ideológica. La integración consiste más bien en buscar un mínimo común denominador que atienda los diversos intereses nacionales involucrados. Por definición, trasciende los gobiernos, pues debe constituirse en política de Estado.

- **Construir espacios de convergencia, aceptando la diversidad**

Es preciso reconocer que en América del Sur existe una amplia gama de modalidades de inserción internacional. Ellas reflejan claramente las disonancias conceptuales sobre la forma de abordar los temas de comercio, integración, innovación y competitividad, en suma, respecto de cómo lidiar con el reto de la globalización. No es realista suponer que estas diferencias no existen, o que se diluirán a corto plazo. El desafío integracionista exige hoy día entenderlas y aceptarlas, procurando privilegiar los espacios de diálogo y convergencia que permitan avanzar sobre la base de iniciativas concretas y de intereses compartidos por todos los participantes. Es también el momento de apoyarse en liderazgos más colectivos y flexibles, en función de los temas considerados.

- **Crear espacios de cooperación e integración a nivel subregional**

Las temáticas de cooperación que suscitan más entusiasmo, tales como infraestructura, energía, conectividad, logística, ayuda para el comercio y facilitación del comercio, están estrechamente relacionadas con el factor territorial. Explicitar este vínculo abrirá un espacio incluso más amplio para las iniciativas de coordinación entre gobiernos subnacionales que, debido a su vecindad geográfica, pueden estar más interesados en participar en proyectos conjuntos con provincias limítrofes de países vecinos que en proyectos nacionales más centralistas en que su importancia sea reducida. Es así como en el ámbito subnacional en la región han surgido numerosas iniciativas conjuntas de promoción de las exportaciones, atracción de IED, hermanamiento de los gobiernos locales y programas productivos transfronterizos, entre otros. La mayor flexibilidad de estas entidades puede, asimismo, facilitar las experiencias piloto de cooperación en materia de eficiencia energética, energías renovables, tecnologías medioambientales y cambio climático.

- **Modestia programática**

Una mayor dosis de modestia programática debería conducir tanto a valorizar lo existente —por ejemplo, las actuales preferencias intrarregionales y el propio desarrollo de las translatinas— como a un mayor realismo en la construcción de referentes para la integración regional. Típicamente, se tiende a mirarla en el espejo de la europea, donde la cesión de soberanía ha dado lugar a una unión económica de moneda única y libre movilidad de bienes, servicios y factores productivos, así como a una sólida institucionalidad comunitaria. Al parecer, ha llegado el momento de reconocer que el modelo regional de

integración dista bastante de asemejarse al europeo y que seguirá alejado durante un largo período de tiempo. Ello no significa en modo alguno renunciar a objetivos tan ambiciosos como los conseguidos por Europa, sino más bien definir las propuestas de acuerdo con la solidez efectiva de los actuales esquemas de integración, reconociendo sus fortalezas y debilidades. No está escrito que el camino europeo sea el único para avanzar en pro de la integración regional, y mientras antes se explicita la situación real de esta, más fácil será coincidir en los pasos futuros que la vayan potenciando.

D. EN LA ACTUALIDAD, LA COOPERACIÓN REGIONAL ES MÁS IMPORTANTE QUE AVANZAR EN LA LIBERALIZACIÓN COMERCIAL

Pese a la importancia que reviste avanzar en la liberalización del comercio intrarregional, las propuestas contenidas en el presente capítulo reflejan un énfasis mayor en otros aspectos de la cooperación regional. En efecto, dentro de la región hoy día coexisten distintas visiones sobre el rol del comercio internacional y las modalidades de inserción en la economía global. El reto es, por lo tanto, cómo construir integración a partir de estas miradas diferentes. En este contexto, las discrepancias en torno a los temas de acceso al mercado no debieran ser obstáculo para avanzar en otras materias, quizás más urgentes para afrontar los desafíos de competitividad de la región². En todo caso, cabe destacar que un número importante de las propuestas que se presentan a continuación guarda relación con la facilitación y el financiamiento del comercio, temas que son de interés para todos los países de la región y que no generan las diferencias que se dan en torno a su liberalización.

En síntesis, las propuestas contenidas en el presente capítulo se estructuraron en torno a siete ejes: infraestructura, apoyo al comercio, innovación, reducción de las asimetrías, cohesión social, acercamiento a la región de Asia y el Pacífico y cambio climático³. Asimismo, se adoptó un enfoque basado en las siguientes tres premisas fundamentales:

- Internacionalización con un enfoque regional, suponiendo que la cooperación regional es más eficaz que los esfuerzos aislados de cada país por construir las bases de una competitividad internacional vinculada al desarrollo económico sustentable y la cohesión e inclusión social.
- Integración desde la base, entendiendo que esta será más eficaz en la medida en que se fortalezca la cooperación regional entre los distintos sectores económicos, las regiones y la sociedad civil. Es el caso, por ejemplo, de las zonas vinculadas por una frontera común o de las empresas y comunidades cuya complementariedad o afinidad les permite conformar *clusters*.
- Cooperación regional en la práctica, expresada en un enfoque orientado a la acción, la coordinación y los resultados más que a los objetivos fundacionales.

² De cualquier manera, no es evidente que los temas comerciales sean más complejos que, por ejemplo, los de cooperación en energía. Más bien al contrario, la experiencia demuestra que en estos últimos hay mayor número de entidades públicas y privadas involucradas, mayores complejidades en materia de regulación y que los factores tributarios y de riesgo cambiario son más importantes que en los primeros. En todo caso, se trata de temas que es preciso abordar desde el punto de vista de la integración regional, si se quiere privilegiar una agenda de futuro.

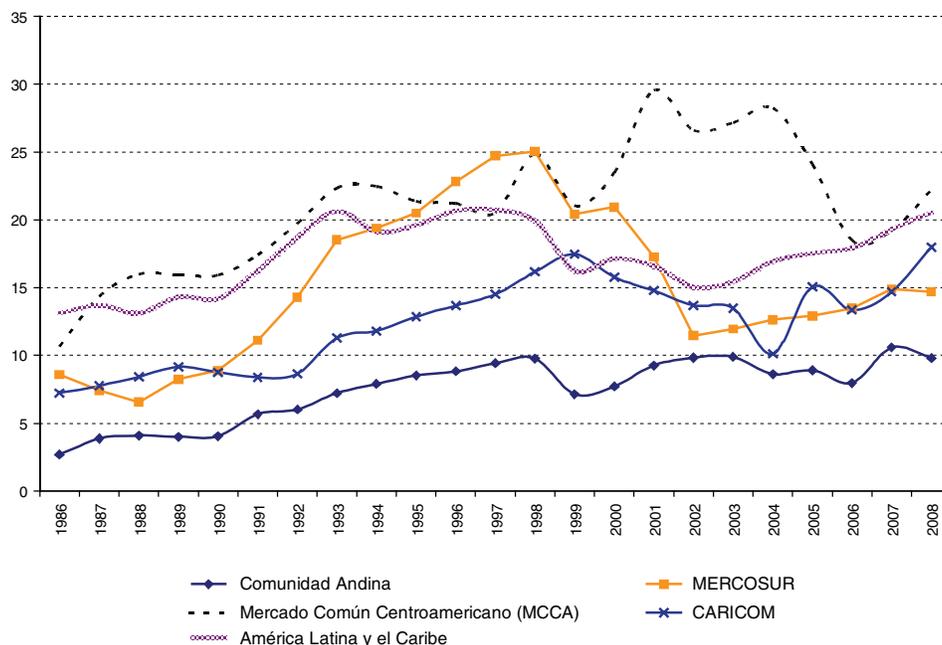
³ Las propuestas sobre infraestructura, apoyo al comercio, innovación y cohesión social surgieron de un trabajo conjunto de varios años y próxima publicación de la Corporación Andina de Fomento (CAF) y la CEPAL.

En definitiva, en lugar de concentrar esfuerzos y recursos en grandes reformas de difícil viabilidad a corto plazo, se propone adecuarse a los recursos e instituciones existentes, detectar las medidas e iniciativas que susciten mayor consenso y estimular la convergencia entre los actores públicos y privados sobre la base de propuestas prácticas de interés compartido.

El comercio intrarregional aún no recupera sus niveles máximos históricos. A mediados del decenio de 1980, el comercio intrarregional, medido como la proporción de exportaciones intrasubregionales de cada esquema de integración en el total de exportaciones de cada grupo al mundo, se encontraba en niveles inferiores al 15%. Sin embargo, desde comienzos de los años noventa comenzó a expandirse en forma sostenida, hasta llegar a representar poco más del 20% en América Latina y el Caribe en su conjunto y un 25% en el caso del MERCOSUR y del Mercado Común Centroamericano (MCCA). A contar de 1999 se produjo una reducción significativa del comercio en la región debido a las repercusiones de la crisis financiera asiática. Posteriormente, las turbulencias cambiarias en el MERCOSUR y la Comunidad Andina provocaron una baja del intercambio recíproco entre los países de América del Sur.

A 10 años de las crisis asiática y rusa, y pese al ciclo favorable que tuvo lugar entre 2003 y 2008, recién en este último año el comercio intrarregional recuperó su nivel máximo histórico (véase el gráfico III.1). Más preocupante aún es que durante el primer semestre de 2009 su valor disminuyó un 33% respecto del mismo período de 2008, es decir, levemente más que las exportaciones totales de la región al mundo.

Gráfico III.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO INTRARREGIONAL, 1986-2008
(En porcentajes de las exportaciones de cada grupo o subregión al mundo)



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

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

En el cuadro III.1 se observa que el valor de las corrientes de comercio intrasubregional de los diversos esquemas de integración se ha contraído considerablemente en el primer semestre del año, sobre todo en América del Sur (-31% en el MERCOSUR y -24% en la Comunidad Andina). Asimismo, por primera vez en la presente década, se redujo el intercambio comercial entre los miembros del Mercado Común Centroamericano (-18%).

Cuadro III.1
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EXPORTACIONES TOTALES Y SEGÚN ESQUEMAS
SUBREGIONALES DE INTEGRACIÓN, 1990-2008 Y PRIMER SEMESTRE DE 2009**
(En millones de dólares corrientes y porcentajes)

	1990	1995	1998	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Enero a junio de 2008	Enero a junio de 2009 ^a
Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)											
Exportaciones totales (1)	112 694	204 170	251 345	346 145	427 835	506 557	602 803	675 139	786 537	420 736	275 629
Exportaciones a la ALADI (2)	13 589	35 471	43 118	39 968	56 778	73 608	93 855	112 242	131 575	63 264	43 112
Variación anual comercio intrasubregional	25,1	25,0	-3,7	10,5	42,1	29,6	27,5	19,6	17,2	25,5	-31,9
Porcentaje exportaciones intracomunitarias (2:1)	12,1	17,4	17,2	11,5	13,3	14,5	15,6	16,6	16,7	15,0	15,6
Comunidad Andina											
Exportaciones totales (1)	31 751	39 134	38 896	54 716	74 140	100 089	126 112	141 120	181 762	103 766	51 897
Exportaciones a la Comunidad Andina (2)	1 312	4 812	5 504	4 900	7 604	10 313	12 737	14 774	17 550	8 384	6 364
Variación anual comercio intrasubregional	26,3	28,2	-2,2	-6,3	55,2	35,6	23,5	16,0	18,8	28,6	-24,1
Porcentaje exportaciones intracomunitarias (2:1)	4,1	12,3	14,2	9,0	10,5	10,3	10,1	10,5	9,7	8,1	12,3
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)											
Exportaciones totales (1)	46 403	70 129	80 227	106 674	134 196	162 512	188 188	221 253	276 345	129 499	97 354
Exportaciones al MERCOSUR (2)	4 127	14 199	20 322	12 732	17 319	21 134	26 700	33 065	40 736	19 881	13 827
Variación anual comercio intrasubregional	7,6	17,8	-1,1	24,9	36,0	22,0	26,3	23,8	23,2	36,8	-30,5
Porcentaje exportaciones dentro del MERCOSUR (2:1)	8,9	20,2	25,3	11,9	12,9	13,0	14,2	14,9	14,7	15,4	14,2
Mercado Común Centroamericano (MCCA)											
Exportaciones totales ^b (1)	4 480	8 745	14 987	18 117	19 767	21 849	24 493	27 457	30 010	13 632	11 881
Exportaciones al MCCA (2)	624	1 594	1 944	3 111	3 506	3 945	4 450	5 290	6 461	3 277	2 687
Variación anual comercio intrasubregional	8,9	20,2	24,6	8,3	12,7	12,5	12,8	18,9	22,1	27,1	-18,0
Porcentaje exportaciones dentro del MCCA (2:1)	13,9	18,2	13,0	17,2	17,7	18,1	18,2	19,3	21,5	24,0	22,6
Comunidad del Caribe (CARICOM)											
Exportaciones totales (1)	4 118	5 598	4 790	8 624	10 395	14 148	19 142	19 027	23 536	15 982	10 141
Exportaciones a la CARICOM (2)	509	843	1 031	1 419	1 810	2 091	2 427	2 793	3 664	1 692	...
Variación anual comercio intrasubregional	8,2	26,5	5,7	16,3	27,5	15,5	16,1	15,1	31,2	22,3	...
Porcentaje exportaciones dentro de la CARICOM (2:1)	10,3	14,2	18,6	16,5	17,4	14,8	12,7	14,7	15,6	10,6	...

Cuadro III.1 (conclusión)

	1990	1995	1998	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Enero a junio de 2008	Enero a junio de 2009 ^a
América Latina y el Caribe											
Exportaciones totales ^c (1)	130 214	227 922	280 065	376 590	472 444	568 798	679 714	763 318	884 686	450 351	311 192
Exportaciones a América Latina y el Caribe ^d (2)	18 727	45 180	56 644	59 635	79 952	99 839	123 354	147 413	170 225	80 812	53 821
Variación anual comercio intrarregional	8,2	23,6	-5,2	11,2	34,1	24,9	23,6	19,5	15,5	21,6	-33,4
Porcentaje intrarregional/ Total (2:1)	13,9	19,8	20,2	15,8	16,9	17,6	18,1	19,3	19,2	17,9	17,3

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 Cifras preliminares.

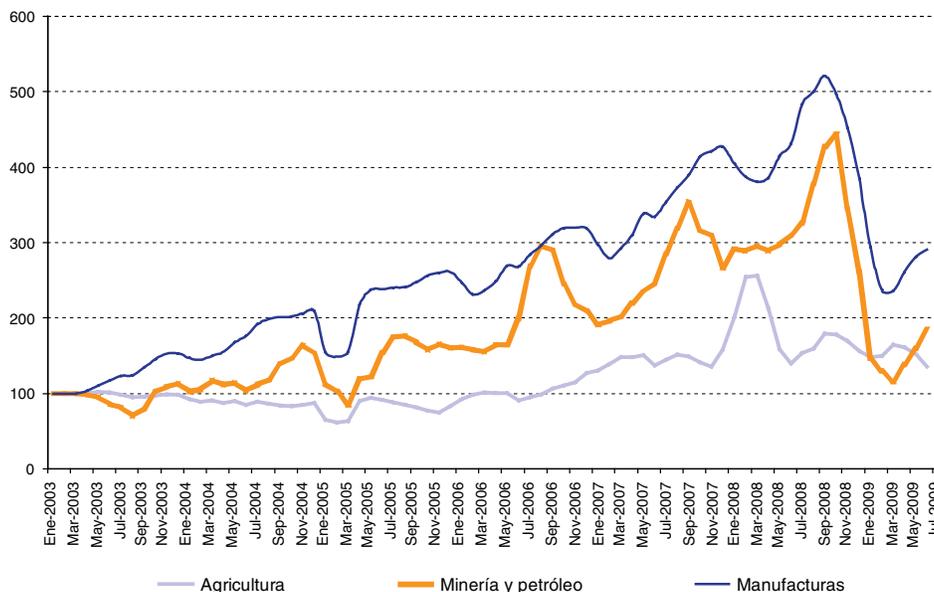
^b Incluyen maquila.

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

^d Agrega el comercio intragrupal (Comunidad Andina, MERCOSUR, MCCA, CARICOM) y el efectuado por Chile y México con el resto de la región, así como el realizado entre los grupos más las exportaciones de Cuba, Panamá y la República Dominicana hacia los demás países de la región.

En el caso específico del MERCOSUR, las importaciones recíprocas de manufacturas y de productos mineros y petróleo cayeron drásticamente a partir de septiembre de 2008. Por su parte, los intercambios de productos agrícolas disminuyeron en menor medida y tendieron a recuperarse durante el primer trimestre de 2009 (véase el gráfico III.2).

Gráfico III.2
MERCOSUR: EVOLUCIÓN DEL COMERCIO INTRARREGIONAL
(Enero a marzo de 2003=100)



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

El rezago del comercio intrarregional en América Latina y el Caribe también queda en evidencia al comparar los datos pertinentes con los de otras regiones. En la Unión Europea, la participación de este en las exportaciones totales alcanza un 67%, cifra que recoge la profundidad de su integración y la densidad de su intercambio intraindustrial, mientras que en las economías asiáticas también supera holgadamente los indicadores de América Latina y el Caribe (véase el cuadro III.2).

Cuadro III.2
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE Y ALGUNAS REGIONES DE REFERENCIA: EVOLUCIÓN
 DE LAS EXPORTACIONES INTRARREGIONALES Y PARTICIPACIÓN EN EL
 COMERCIO MUNDIAL DE BIENES, 1986-1989, 1994-1997 Y 2006-2007**
(En porcentajes de las exportaciones al mundo)

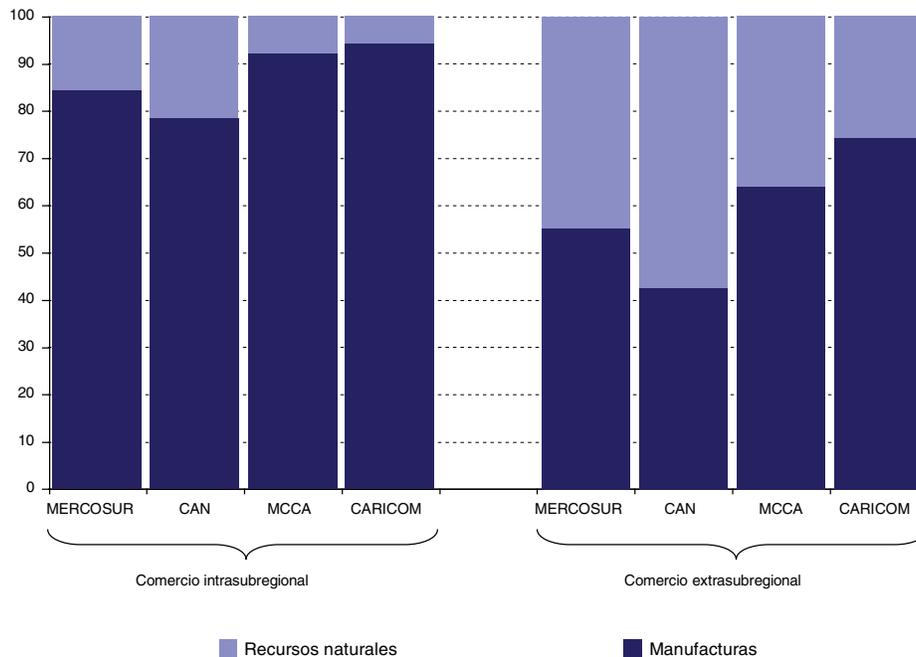
	Coeficiente del comercio intrarregional medido según las exportaciones (A) = $(X_{intra}/X_{Tot_i}) * 100$			Importancia de las exportaciones regionales en las exportaciones mundiales (B) = $(X_{Tot_i}/X_{Mundo}) * 100$		
	1986-1989	1994-1997	2005-2007	1986-1989	1994-1997	2005-2007
Comunidad Andina	3,7	8,7	9,1	0,4	0,4	0,5
Mercado Común del Sur	7,7	21,9	13,8	1,5	1,4	1,6
Mercado Común Centroamericano	14,2	21,4	20,9	0,1	0,1	0,2
Comunidad del Caribe	8,1	13,2	14,2	0,2	0,1	0,2
América Latina y el Caribe	13,6	20,0	18,2	3,8	4,6	5,6
África	4,3	9,4	14,5	1,1	1,0	1,7
Asociación de Naciones del Asia Sudoriental	17,9	24,5	25,2	3,4	6,1	6,1
Unión Europea	64,2	65,7	67,1	41,1	39,7	38,0

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

El mercado regional es de alta densidad de manufacturas. El comercio intrarregional se basa principalmente en las manufacturas, sobre todo las de alta densidad de recursos naturales, así como en productos de uso intensivo de tecnología baja y media (véase el gráfico III.3). Alimentos preparados, bienes de la industria química y farmacéutica, plásticos, línea blanca (cocinas, lavadoras, calefactores y otros), automotores y textiles se cuentan entre las mercancías que suelen exportarse hacia los circuitos comerciales intrarregionales. Todos estos segmentos dependen en gran medida de las empresas de tamaño pequeño y mediano y de un grupo reducido de grandes empresas de alto grado de internacionalización a nivel regional.

En el cuadro III.3 se muestra un listado de los 25 principales productos de exportación intrarregional en los tres esquemas de integración de mayor tamaño de la región. A partir de este se desprende que los bienes manufacturados son los dominantes en este intercambio y que la participación del mercado regional en las exportaciones totales supera el 40% en varios productos. En particular, destaca el sector automotor como eje del comercio intrarregional latinoamericano.

Gráfico III.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMPARACIÓN DEL COMERCIO INTRAGRUPAL DE RECURSOS NATURALES Y MANUFACTURAS, 2008
(En porcentajes)



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

Nota: Mercado Común del Sur (MERCOSUR), Comunidad Andina (CAN), Mercado Común Centroamericano (MCCA), Comunidad del Caribe (CARICOM).

Las pymes son fundamentales en la exportación de productos de alto valor agregado hacia el mercado regional. Pese a que las exportaciones realizadas por las pymes se centran en un número limitado de sectores —particularmente alimentos, bebidas y tabaco, productos químicos, de refinación del petróleo y del complejo metal-mecánico—, su perfil comercial difiere de aquel de las grandes empresas exportadoras. La oferta exportadora de las pymes regionales es más diversificada, con mayor relevancia de los bienes de uso intensivo de mano de obra tanto calificada como no calificada y de productos diferenciados y sujetos a economías de escala, así como de los encadenamientos con los proveedores de bienes y servicios nacionales. Por su parte, si bien las grandes empresas exportadoras también participan en algunos de estos sectores, se ubican básicamente en los de uso intensivo de capital, recursos naturales y de gran escala (FUNDES, 2007, véase el gráfico III.4).

En cuanto al destino de las exportaciones manufactureras, los bloques principales son los mismos tanto en el caso de las pymes como de las grandes empresas. Sin embargo, se aprecian algunas diferencias en términos de especialización regional: i) las exportaciones realizadas por las pymes argentinas se orientan sobre todo a los países y regiones del continente americano (el MERCOSUR y la CAN y, entre los miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), al Canadá); ii) las chilenas se centran en los países del MERCOSUR y la CAN, y iii) las colombianas se envían a la CAN (República Bolivariana de Venezuela) y el TLCAN (México).

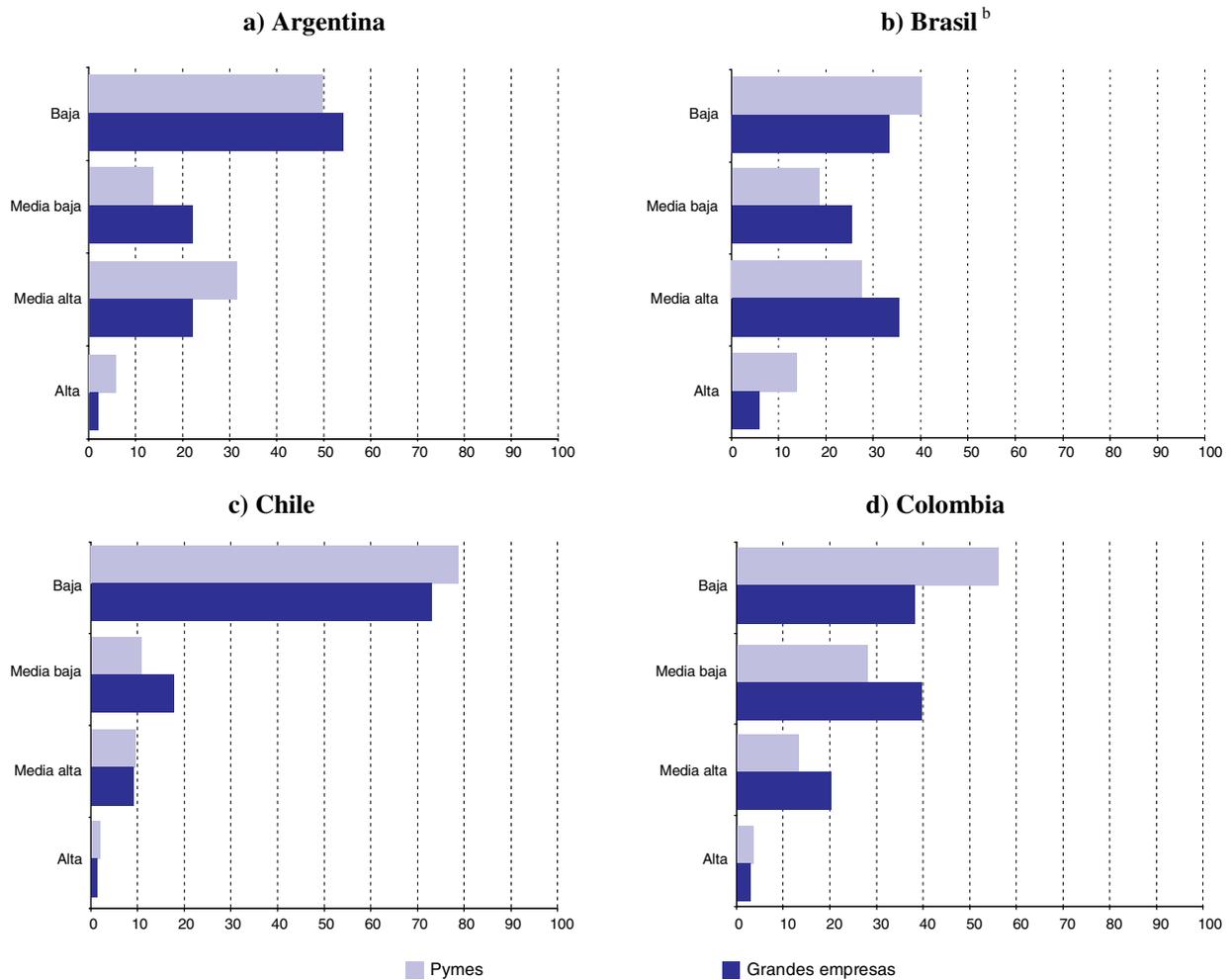
Cuadro III.3
**COMERCIO INTRARREGIONAL DEL MERCADO COMÚN DEL SUR, LA COMUNIDAD ANDINA
 Y EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO, 1986, 1996 Y 2006**
(Según CUCI^a Rev. 2 a 4 dígitos)

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

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

^a Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional.

Gráfico III.4
AMÉRICA LATINA (4 PAÍSES): EXPORTACIONES DE MANUFACTURAS, SEGÚN TAMAÑO DE EMPRESA E INTENSIDAD TECNOLÓGICA, 2004^a
 (En porcentajes)



Fuente: Fundación para el Desarrollo Económico y Social (FUNDES), *Estudio comparado sobre el éxito exportador PYME en Argentina, Chile y Colombia*, D. Milesi, V. Moori Koenig y G. Yoguel (coords.), 2007; Servicio Brasileño de Apoyo a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), *As micro e pequenas empresas na exportação brasileira, 1998 – 2006*, Brasília, 2008.

^a Las pymes no incluyen las microempresas.

^b Se refiere al año 2006.

E. PROPUESTAS PARA ESTIMULAR LA COOPERACIÓN REGIONAL

1. Conservar y estimular la inversión en infraestructura

La infraestructura es un factor crítico para el crecimiento económico, la productividad y el desarrollo territorial equilibrado, ya que su expansión contribuye a reducir las desigualdades regionales y locales que afectan a los países de la región. Asimismo, la dotación de infraestructura relacionada con el comercio es indispensable para el desarrollo exportador. En efecto, los avances o rezagos en esta materia determinan en gran parte el costo del transporte, cuyos efectos en el comercio son equivalentes —y en ocasiones superiores— a los que provocan los aranceles o el tipo de cambio. De acuerdo con las estimaciones disponibles, la elasticidad del volumen de comercio en función del transporte es superior a 2, es decir, un aumento del 10% de los costos de transporte podría conducir a una reducción del 20% del volumen de comercio (Martínez y Suárez, 2005).

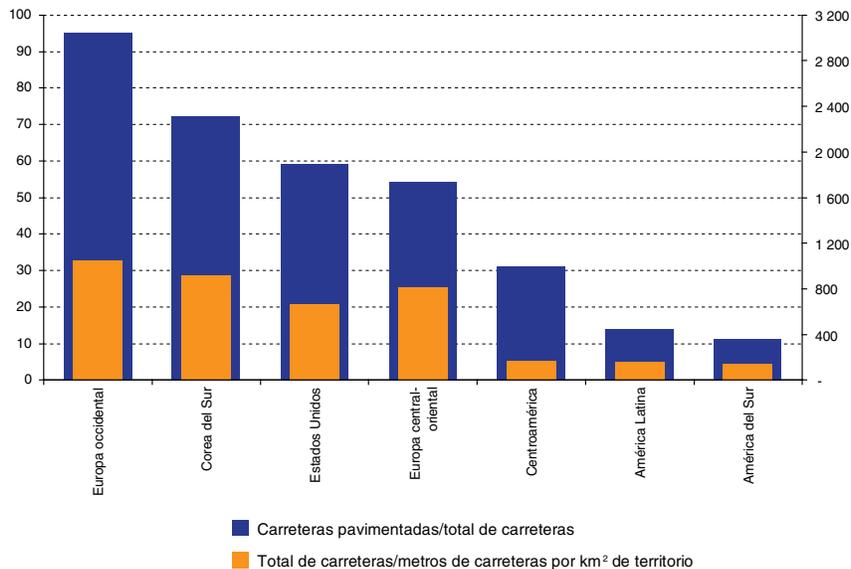
América Latina y el Caribe presentan un severo déficit de infraestructura (véase el gráfico III.5). Por este motivo, en la actual coyuntura de crisis resulta crítico evitar una disminución de la inversión en este ámbito, tal como la que se produjo durante la crisis de la deuda externa. A ello obedeció gran parte de la baja de productividad y el rezago en materia de competitividad que hasta hoy muestra la región en comparación con otras regiones en desarrollo⁴. Por ejemplo, mientras que las economías asiáticas emergentes han destinado una cantidad significativa de recursos a la inversión en infraestructura desde la década de 1980, en América Latina como región esta se redujo del 6% del PIB a comienzos de los años ochenta hasta poco más del 2% a inicios de la presente década (véase el gráfico III.6). Si se permite nuevamente que se resienta el gasto en infraestructura, se estará debilitando la capacidad de reacción de la región cuando la economía mundial se recupere y se acentuará su rezago en materia de competitividad.

Si bien entre los países o subregiones de América Latina y el Caribe existen diferencias en cuanto al grado de desarrollo de la infraestructura de transporte, persisten una serie de retos comunes. La infraestructura vial y ferroviaria es antigua y no se mantiene en forma adecuada. La capacidad de los principales corredores viales es insuficiente y hay escasez de servicios ferroviarios competitivos para el transporte de carga. En las redes de transporte internacional hay restricciones operativas, una interconexión deficiente y asimetrías técnicas a nivel de modalidades, países o ambos, así como una falta de control eficaz del cumplimiento de las normas establecidas por parte del Estado y diferencias en materia de regulación entre los países y entre las jurisdicciones de un mismo país. Además, existen fallas de planificación, diseño de las políticas públicas y asignación de roles a los sectores público, privado e internacional. Los marcos normativos son inadecuados y los contratos, débiles e inseguros (Sánchez y Wilmsmeier, 2005).

Los ejes de desarrollo transfronterizos, incluidos los corredores bioceánicos, no solo pueden contribuir a aumentar la competitividad y mejorar los tiempos y costos de transporte del comercio extrarregional. También abren nuevas oportunidades productivas y de planificación urbana, permitiendo un mejor equilibrio regional (litoral-sierra) y social al mejorar la calidad de vida de las comunidades pobres y atrasadas que tienden a ubicarse al interior de nuestras subregiones (Maira, 2008).

⁴ Calderón y Servén (2003) han estimado que la tasa de crecimiento del PIB de los países de América del Sur aumentaría entre un 2,6% (Uruguay) y un 5,8% (Estado Plurinacional de Bolivia) si la cantidad y calidad de la infraestructura fuera igual al promedio en el Asia Sudoriental.

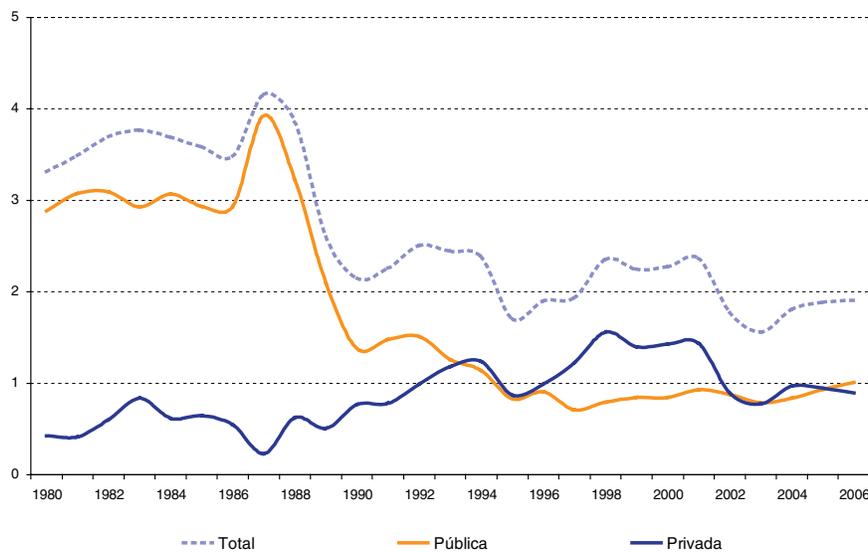
Gráfico III.5
INFRAESTRUCTURA DE PAÍSES Y REGIONES SELECCIONADOS: DENSIDAD DE CARRETERAS Y PORCENTAJE PAVIMENTADO^a
(En porcentajes y metros por km²)



Fuente: R. Sánchez y G. Wilmsmeier, “Provisión de infraestructura de transporte en América Latina: experiencia reciente y problemas observados”, *serie Recursos naturales e infraestructura*, N° 94 (LC/L.2360-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2005.

^a Se muestran índices simples de provisión de carreteras como una aproximación a la escasez relativa de infraestructura y logística.

Gráfico III.6
AMÉRICA LATINA (6 PAÍSES^a): INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA, 1980-2006
(En porcentajes del PIB)



Fuente: C. Calderón y L. Servén, “Infraestructuras y desarrollo en América Latina: avances y retos”, documento presentado en el seminario *Infraestructura 2020*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), noviembre de 2008.

^a Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

Algunos países de la región han desarrollado mecanismos de asociación público-privados que permiten reunir más recursos para las obras de infraestructura de mayor costo, liberando recursos públicos que así pueden destinarse a otras de menor envergadura tales como caminos rurales, vías de acercamiento, caletas de pescadores y otras que afectan directamente la calidad de vida de las zonas y grupos sociales más desfavorecidos. Estas experiencias muestran tanto logros como debilidades, y su difusión permitiría estimular las iniciativas binacionales en que se aprovechen las buenas prácticas.

Mediante la cooperación regional podría reducirse la “brecha de infraestructura” que caracteriza a América Latina y el Caribe. En este contexto, se plantean las siguientes propuestas:

- Acordar una meta indicativa regional o subregional para la inversión en infraestructura, que podría ser del orden del 5% del PIB, considerando las especificidades de cada subregión o país. Involucrar a las entidades multilaterales y regionales de financiamiento en el cumplimiento de esta meta, desarrollando los programas y proyectos necesarios en forma dialogada entre los países.
- Crear fondos regionales o subregionales de financiamiento de la infraestructura con participación de recursos públicos, de las instituciones financieras y de la banca de desarrollo regionales.
- Involucrar en la asesoría a los gobiernos al Comité Tripartito BID-CEPAL-OEA, junto a la Corporación Andina de Fomento (CAF), para definir tanto los proyectos subregionales de mayor viabilidad técnica y financiera como aquellos en que se maximicen las sinergias relacionadas con el desarrollo de las localidades fronterizas.
- Fortalecer los mercados de capitales y su regulación, de modo que los fondos de capital y de pensiones desempeñen un rol más importante como fuente de financiamiento de la infraestructura. Asimismo, como complemento de los esfuerzos nacionales o regionales, atraer un mayor volumen de recursos privados de capital, fondos soberanos y empresas transnacionales.
- Las autoridades nacionales deben mejorar sus propias capacidades en los siguientes aspectos:
 - Avanzar hacia una estrategia nacional y regional clara, compartida, integrada y sostenida en el tiempo de infraestructura, transporte y logística. Para ello es preciso unificar visiones tanto a nivel de los gobiernos como de los sectores empresariales y sociales y profundizar la coordinación de acciones en el ámbito regional.
 - Revisar las políticas de regulación de los servicios de infraestructura, procurando asegurar que, además de estimular la participación privada, las mejoras en esta materia se transmitan efectivamente a la sociedad y se conviertan en canales para lograr una mayor eficiencia, productividad y competitividad (CEPAL, 2008e).
 - Fortalecer los sistemas nacionales de inversión pública, que actualmente presentan diversas falencias que afectan la calidad de los proyectos presentados y las posibilidades efectivas de financiamiento externo.

- Mejorar la regulación, para asegurar una mayor participación privada en la provisión de infraestructura.
- Apoyar el desarrollo de sistemas de precios de referencia (*benchmarking*) respecto de los rubros principales de obras de infraestructura, facilitando la comparabilidad de los proyectos y procurando evitar eventuales sobreprecios en las licitaciones pertinentes.
- Organizar talleres de intercambio de experiencias sobre las asociaciones público-privadas para realizar proyectos de infraestructura, aprovechando los resultados de los casos exitosos y los fracasos tanto en la región como fuera de ella.
- Reforzar el apoyo a la iniciativa de Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) y al Proyecto Mesoamérica mediante las siguientes medidas:
 - monitoreo continuo de los posibles cuellos de botella que, debido a problemas de financiamiento, obstaculizan el avance de los proyectos prioritarios ya identificados. Una vez detectados, crear programas plurinacionales que incorporen el aporte solidario de varios países y de las instituciones financieras regionales, con vistas a acelerar la puesta en marcha de estos proyectos;
 - organización de reuniones abiertas en que se den a conocer las actividades realizadas y en curso ante los parlamentos, las organizaciones empresariales y la sociedad civil, y
 - organización de grupos de trabajo orientados a facilitar la convergencia entre los sistemas de regulación y control del tráfico terrestre y multimodal.
- Modernizar la logística vinculada al comercio exterior mediante las siguientes medidas:
 - incorporación de las pymes exportadoras a los métodos modernos de transporte y distribución;
 - instalación de sistemas inteligentes de transporte en puertos y carreteras;
 - introducción de sistemas automatizados para todos los trámites y procedimientos aduaneros, y
 - elaboración de una agenda orientada a simplificar los trámites portuarios y fomentar la competencia entre y dentro de los puertos.

2. Un programa para fomentar el comercio intrarregional

Se propone crear un programa de cooperación orientado a fomentar el comercio intrarregional, en que se combine la regionalización del financiamiento y la gestión por medio de una estructura flexible de gobierno que integre y coordine la participación de los países y de los organismos multilaterales y regionales, incluido el sector privado, como ha sido propuesto por diversos expertos⁵. El objetivo no es fundar nuevas instituciones, sino generar mecanismos de coordinación entre las existentes para aprovechar más eficazmente sus respectivas ventajas y fortalecer la movilidad de los recursos financieros.

⁵ Véase Stiglitz y Carlton (2006).

Como parte del programa descrito, se sugiere crear un fondo regional de ayuda para el comercio que se formaría con el aporte de los donantes, los organismos asociados y otras organizaciones internacionales y del sector privado. Los bancos nacionales, regionales y subregionales de desarrollo también participarían en esta iniciativa. Además, el fondo apoyaría la estructuración de paquetes de financiamiento tales como operaciones de financiación conjunta, préstamos, aportes de capital, avales y otros. A continuación se describen algunas de las actividades que podrían financiarse con los recursos pertinentes.

a) Financiamiento a corto plazo del comercio intrarregional

Un tema central de la crisis financiera actual es abordar las restricciones de liquidez en las operaciones de comercio exterior. Dicho financiamiento es crucial para facilitar el comercio internacional, sobre todo a nivel de las pequeñas y medianas empresas tanto exportadoras como importadoras. Tras la irrupción de la crisis, en pocos meses el costo de los créditos se multiplicó por seis. Esto provocó efectos adversos considerables, dado que alrededor del 90% de los 14 billones de dólares de comercio mundial se financia mediante créditos a corto plazo. La OMC ha estimado que en noviembre de 2008 la falta de liquidez se ubicó en torno a los 25.000 millones de dólares.

Si bien la situación parece haber mejorado respecto del último trimestre de 2008, la disponibilidad de recursos para financiar el comercio sigue siendo inferior a la existente antes de la crisis. Dado que parte de esta brecha está afectando al comercio intrarregional, deberían adoptarse medidas a corto y mediano plazo para afrontar la situación. A la brevedad, se necesita que los organismos financieros nacionales y regionales amplíen su contribución para cubrir riesgos y proporcionar más liquidez a las operaciones de comercio exterior, asegurando el crédito a la exportación y la importación. A mediano plazo, es preciso que las instituciones financieras mejoren la difusión de las características de sus instrumentos entre las empresas y que las familiaricen con las técnicas de evaluación del riesgo y recopilación de datos sobre la financiación del comercio. Se requiere ampliar la colaboración regional en este ámbito entre los bancos privados, los organismos públicos, las instituciones financieras internacionales y las entidades de crédito para la exportación.

En esta misma línea, hay varios países que están estudiando la posibilidad de crear mecanismos a nivel regional o subregional que permitan realizar una mayor proporción del comercio intrarregional en monedas locales (véase el recuadro III.2).

b) La facilitación del comercio como instrumento de apoyo al comercio intrarregional

En diversos estudios se ha concluido que los efectos de las negociaciones sobre facilitación del comercio que tienen lugar en el marco de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio en las corrientes comerciales pueden ser más significativos que los resultados de la propia Ronda en materia arancelaria⁶. Por esta razón, uno de los principales elementos de la iniciativa de ayuda para el comercio de la OMC (véase el punto C más adelante) se refiere a la facilitación del comercio.

⁶ En el ámbito de la OMC, la facilitación del comercio implica la racionalización sistemática de los procedimientos y documentos pertinentes. El mandato de negociación en la OMC se ha centrado en las medidas relacionadas con tres artículos del GATT de 1994, a saber, el artículo V sobre libertad de tránsito, el artículo VIII sobre derechos y formalidades de la importación y la exportación, y el artículo X referido a publicación y reglamentación de los reglamentos comerciales.

Recuadro III.2
**LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO INTRARREGIONAL MEDIANTE UN
 MENOR USO DE LAS DIVISAS**

La profunda crisis financiera y económica actual ha afectado significativamente el financiamiento del comercio intrarregional. En este contexto, los países de la región están buscando mecanismos que permitan reducir los costos de transacción pertinentes. Una de las alternativas sería utilizar con menos frecuencia las divisas. El único mecanismo regional existente que estimula el uso de las monedas locales es el Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), creado en 1982, en virtud del cual los bancos centrales de 12 países^a cursan y compensan trimestralmente entre sí los pagos derivados del comercio bilateral de bienes y de algunos servicios. Las operaciones son voluntarias para los agentes comerciales, se realizan en moneda nacional y al final del período de consolidación los bancos centrales participantes establecen los saldos netos bilaterales, que se expresan y pagan en dólares.

El Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos fue ampliamente usado en los años ochenta, cubriendo casi el 90% del comercio intrarregional en 1989. Esto se relaciona con el contexto de escasez de liquidez prevaleciente en esa época en la región. Durante los años noventa, el Convenio perdió importancia progresivamente, hasta quedar casi fuera de uso en 2003. A partir de esa fecha se aprecia una leve recuperación. Hoy el Convenio cubre aproximadamente un 10% del comercio intrarregional, en su mayoría de la República Bolivariana de Venezuela, debido a la obligación de canalizar todas las operaciones comerciales mediante este mecanismo como resultado de la aplicación de controles cambiarios, y con pequeñas participaciones del Brasil (operaciones del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES)) y Colombia. Su escasa utilización en la actualidad obedece a diversos motivos, en particular al alto riesgo crediticio incurrido por los bancos centrales (dado que garantizan los pagos), las elevadas tasas de interés cobradas por los débitos en las cuentas del Convenio respecto de otras tasas internacionales, y la creciente facilidad para efectuar operaciones financieras mediante redes bancarias privadas.

En la actual coyuntura, caracterizada por la escasez de divisas y las restricciones en materia de financiamiento del comercio, se ha reactivado el interés por crear un mecanismo que facilite el comercio intrarregional mediante el uso de las monedas locales. Se han sugerido diversas propuestas, tales como actualizar el esquema del Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos, complementarlo o reemplazarlo por una cámara de compensación del comercio regional que supere sus limitaciones y que debería seguir las mejoras prácticas recomendadas por el Banco de Pagos Internacionales. Además, podría tener algunas características del Sistema de Monedas Locales (SML) que comenzó a operar en octubre de 2008, en forma experimental, para el comercio bilateral entre la Argentina y el Brasil.

De acuerdo con el nuevo sistema de cámara de compensación, los países usarían principalmente sus propias monedas para el intercambio comercial. Las operaciones pertinentes se realizarían en la moneda local del exportador, que luego se convertiría a la moneda del país importador sobre la base del tipo de cambio medio bilateral diario. De esta forma, el exportador cobra en su moneda, mientras que el importador asume el riesgo cambiario. Ello requiere una cierta estabilidad de las tasas de cambio bilaterales. Las cotizaciones diarias de las monedas locales se calcularían mediante una divisa altamente transada (dólar o euro). A su vez, la cuenta del banco central del país exportador solo se acreditaría después que el banco central del país importador recibiera los recursos pertinentes desde el banco comercial del importador. De esta forma, los bancos centrales no asumirían riesgos de contraparte más allá del margen deficitario o superavitario del comercio. Una entidad financiera regional actuaría como cámara compensadora, ajustando los saldos diarios o semanales sobre la base de una divisa altamente transada.

Se calcula que con un mecanismo de las características señaladas el uso de divisas en el comercio intrarregional se reduciría un 70%. La clave es que el nuevo sistema sea muy eficiente, para poder competir con otras formas de pago. No se considera aconsejable adoptar un sistema basado totalmente en las monedas locales, porque los países superavitarios acumularían reservas en la moneda de los países deficitarios, pagándoles un señoraje. Además, no existen mercados al contado (*spot*) líquidos ni mercados futuros respecto de todas las monedas participantes.

El sistema descrito tiene varias ventajas. Primero, si la crisis se prolonga los países de la región podrían seguir comerciando entre sí, principalmente sobre la base de sus propias monedas —siempre y cuando la crisis no provoque una gran volatilidad en la valorización de las monedas nacionales. En segundo lugar, este mecanismo ayudaría en particular a las micro, pequeñas y medianas empresas, dado que enfrentan dificultades para acceder a los mercados de futuros y, además, son las que más comercian con los países de la región.

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

^a Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Estado Plurinacional de Bolivia, México, Paraguay, Perú, República Bolivariana de Venezuela, República Dominicana y Uruguay.

En el marco de la OMC, los países de América Latina y el Caribe han sido activos proponentes de textos relacionados con la asistencia técnica y la creación de capacidad, el trato especial y diferenciado y otras cuestiones transversales referentes a las negociaciones sobre facilitación del comercio. Este entusiasmo refleja en cierta medida el rezago que presentan en este ámbito. Los países de la región debieran evaluar la posibilidad de implementar estas propuestas a nivel nacional o regional, independientemente de los avances de la Ronda de Doha. Por lo demás, en el plano regional es posible aplicar medidas adicionales que vayan más allá de los compromisos negociados en la OMC. Convendría hacer hincapié en las iniciativas orientadas a mejorar el tránsito y la logística, sobre todo en el caso de los países sin litoral marítimo, de acuerdo con el Programa de Acción de Almaty.

En el cuadro III.4 se presentan algunas propuestas de acción en el área de facilitación del comercio que podrían tener efectos positivos en materia de integración regional, racionalización de las corrientes de transporte y reducción de los costos del comercio internacional. Todos estos son elementos fundamentales en una coyuntura de crisis como la actual, en que el control de gastos es un factor determinante de las decisiones de negocios.

Cuadro III.4
OPORTUNIDADES EN EL ÁMBITO DE LA FACILITACIÓN DEL COMERCIO

Tema	Sugerencias a corto plazo
Comercio electrónico	<ul style="list-style-type: none"> – búsqueda de elementos comunes (estándares y otros) que permitan la interconexión entre los actores regionales – eliminación de trabas aduaneras – asociación de empresas para lograr una mayor competitividad internacional – fortalecimiento de sistemas logísticos y de transporte – reconocimiento de firma electrónica
Ventanilla única	<ul style="list-style-type: none"> – designación de un órgano central responsable de la coordinación a nivel nacional y de un centro regional para el reconocimiento y la interconexión de sistemas – coordinación y coherencia entre los sistemas nacionales a fin de facilitar la interconexión – uso de sistemas aceptados universalmente para el comercio indocumentado (<i>paperless trade</i>)
Trámites aduaneros	<ul style="list-style-type: none"> – adopción de sistemas administrativos compatibles que permitan la interconexión y contribuyan a reducir el tiempo de tramitación y los costos pertinentes – difusión de estos sistemas en el sector privado, particularmente las pymes – coordinación a nivel regional para acelerar los trámites – uso de inspecciones de preembarque y otros mecanismos que permitan acortar el tiempo de espera en los puntos de embarque y desembarque – reforzar el uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC) en relación con la seguridad, de acuerdo con los patrones internacionales
Racionalización de la cadena de transporte	<ul style="list-style-type: none"> – acelerar los proyectos de integración regional, particularmente los de creación de infraestructura e interconexión para favorecer a los países sin litoral – trabajar en forma coordinada con el sector privado para identificar tempranamente los cuellos de botella y proponer proyectos de implementación conjunta
Adhesión a estándares internacionales (Naciones Unidas)	<ul style="list-style-type: none"> – difusión de los patrones de documentos electrónicos (eDocs) disponibles en el Centro de Facilitación del Comercio y las Transacciones Electrónicas (CEFACT) de las Naciones Unidas – aplicación de sistemas de gobierno electrónico, sobre todo los estándares y la clasificación utilizada internacionalmente, para permitir el comercio indocumentado
Normas fitosanitarias	<ul style="list-style-type: none"> – coherencia con los estándares internacionales y cooperación y capacitación para el cumplimiento de las obligaciones en materia de seguridad y sanidad – aplicación de técnicas de muestreo y prevención que permitan evitar o detectar prematuramente los riesgos en la cadena de distribución, evitando emergencias sanitarias de grandes repercusiones
Interfase entre el sector público y el privado	<ul style="list-style-type: none"> – creación de instancias de capacitación en el uso de las TIC orientadas a las pymes – reforzar los mecanismos de financiamiento de las exportaciones, utilizando elementos de comercio y gobierno electrónico para afrontar las posibles mermas en la oferta de financiamiento privado

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

c) **Ayuda para el comercio**

Pese a haber mejorado considerablemente su acceso a los principales mercados por la vía de acuerdos comerciales, la región enfrenta aún importantes restricciones internas que le impiden aprovechar en mayor medida su integración a la economía mundial. Entre ellas se cuentan información insuficiente sobre oportunidades comerciales, formalidades excesivas para exportar o invertir, financiamiento inadecuado de las pymes, problemas de infraestructura y otros. La iniciativa de ayuda para el comercio, introducida por la OMC en 2005, apunta precisamente a reducir estas limitaciones.

En 2007, la región representó un 8,7% de las corrientes totales de ayuda para el comercio, cifra bastante baja en comparación con el 44% de Asia y el 40% de África. Solo un país de la región —El Salvador— figuró entre los 25 principales destinatarios de este tipo de ayuda en el período 2006-2007 (BID/OMC, 2009). Por lo tanto, existe espacio para crecer, en la medida en que los países de la región articulen de manera coherente sus necesidades. El desafío consiste en identificar proyectos relevantes que permitan concretar el flujo adicional de recursos mediante una gestión más eficaz y eficiente de los programas, respondiendo a los principios de adicionalidad, sostenibilidad y efectividad de la ayuda.

Es preciso reconocer que la realidad de las distintas subregiones, y por lo tanto sus necesidades, son diferentes. En todo caso, debe procurarse atraer fondos de los donantes no solo hacia los proyectos nacionales, sino también hacia aquellos que involucran a varios países, como el IIRSA y el Proyecto Mesoamérica, y que tienen un claro componente de facilitación del comercio. Asimismo, la subregión del Caribe requerirá considerable asistencia para hacer frente a los compromisos derivados del reciente acuerdo de asociación económica con la Unión Europea.

3. Aumentar la cooperación regional en innovación y competitividad

En los últimos años, y hasta la irrupción de la crisis actual, América Latina y el Caribe lograron un marcado dinamismo exportador y un mejor acceso a sus principales mercados de destino. Sin embargo, los avances en materia de competitividad siguen siendo limitados (véase el gráfico III.7). Uno de los obstáculos que ha venido enfrentando la región a fin de mejorar la competitividad y elevar las tasas de crecimiento ha sido su debilidad en áreas tales como el desarrollo de nuevos productos y procesos, la formulación de estrategias de negocios que les permitan a sus empresas participar más productivamente en las cadenas internacionales de valor, y la incorporación de nuevas tecnologías, incluidas las tecnologías de la información y de las comunicaciones (TIC).

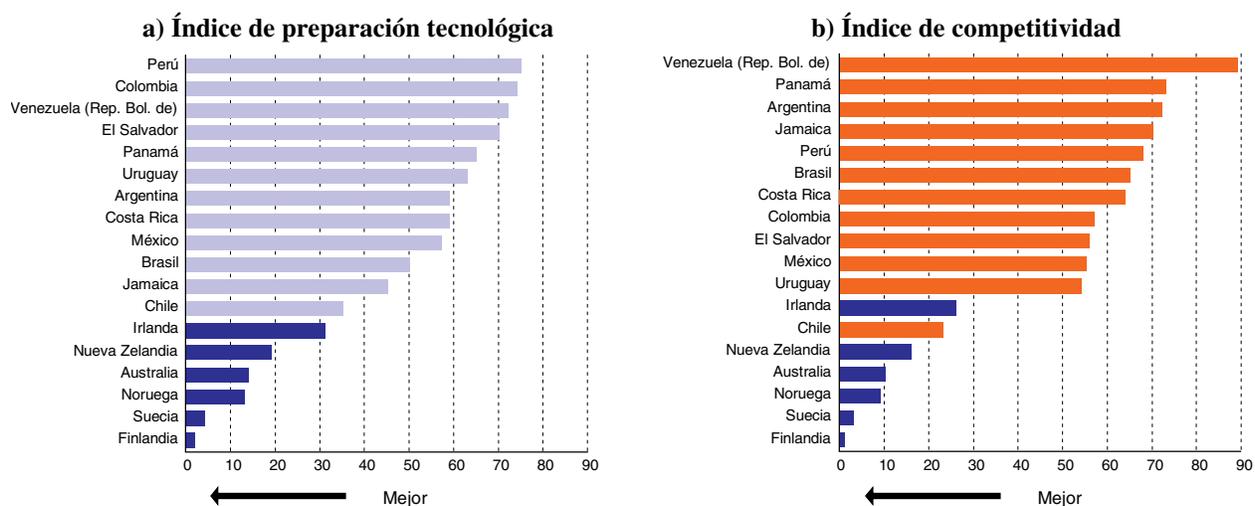
El verdadero desafío en este ámbito radica en la transformación productiva, es decir, en la capacidad de diversificar la base productiva y exportadora, incorporando mayor valor y conocimiento en los bienes y servicios exportados. Esto significa reforzar el vínculo entre exportaciones primarias, manufacturas y servicios mediante aglomeraciones productivas o cadenas de valor, estimulando la participación en estas de las pymes como exportadoras directas o indirectas. Ello exige a su vez una mayor coordinación dentro del gobierno y entre este y el sector privado. En efecto, las experiencias más exitosas de inserción internacional⁷ demuestran la necesidad tanto de crear una estrecha alianza público-privada para estimular la innovación y la inversión en industrias de exportación como de aumentar la coordinación entre las diversas instituciones públicas encargadas de los temas de apoyo productivo y

⁷ Véase CEPAL (2008a).

tecnológico a las pymes, promoción de las exportaciones, atracción de inversión extranjera directa, políticas de innovación y formación de recursos humanos. Varios de estos temas están presentes en las agendas nacionales de competitividad que han surgido en la región (CEPAL, 2008c).

Gráfico III.7
**PAÍSES SELECCIONADOS: ÍNDICES DE PREPARACIÓN TECNOLÓGICA
 Y COMPETITIVIDAD, 2006-2007**

(Ordenados según el índice global calculado)



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

Para avanzar en estos desafíos se requiere una estrategia focalizada, con metas específicas y financiamiento asegurado de las políticas y programas. En esta línea se ubica, por ejemplo, la política de desarrollo productivo (PDP) del Brasil, que comprende acciones encaminadas a la generación de externalidades positivas en el aparato productivo, una focalización estratégica en temas relevantes para el desarrollo a largo plazo del país y programas estructurales orientados a los diferentes sistemas productivos. Pero además, es una estrategia sistémica que se coordina estrechamente con los esfuerzos que se están realizando en materia de infraestructura mediante el Programa de Aceleración del Crecimiento, de innovación por medio del Programa de Acción en Ciencia, Tecnología e Innovación, de educación para la nueva industria y de salud, así como con la política de exportaciones elaborada por el Ministerio para el Desarrollo, la Industria y el Comercio Exterior.

Considerando la magnitud de estas tareas, que tiende a superar las capacidades nacionales, la cooperación regional aparece como una alternativa importante en la medida en que permitiría combinar los esfuerzos por alcanzar los niveles de calidad, escala y productividad requeridos en la economía global. En este sentido, los países de la región podrían beneficiarse de los espacios regionales de diálogo e intercambio de experiencias sobre iniciativas exitosas de innovación, competitividad y cohesión social entre actores públicos y privados. El foro regional para la innovación que se propone en la siguiente sección podría colaborar en estas tareas.

La crisis actual tal vez no parece el contexto más adecuado para desarrollar políticas de transformación productiva, competitividad y fortalecimiento de la inserción internacional. Sin embargo, cabe recordar que las crisis traen tanto amenazas como oportunidades y que suelen conducir a la búsqueda de nuevos caminos y acuerdos⁸.

Hay espacios de cooperación que cabe aprovechar. En los últimos años, los países de América Latina y el Caribe han logrado ciertos avances en materia de cooperación⁹. Gracias a ello existe un mínimo de coordinación en los ámbitos de ciencia, tecnología e innovación, pero esta todavía es insuficiente como para generar sinergias que permitan incidir en las decisiones relacionadas con el comercio, la inversión y las alianzas internacionales de innovación y negocios tecnológicos.

El sector privado, sobre todo en la industria informática de países como México, Colombia y varios centroamericanos, ha venido suscribiendo acuerdos de cooperación para crear sinergias mediante iniciativas, alianzas estratégicas y actividades conjuntas. Ellas tienen por objeto incentivar la apertura de nuevos mercados, diseñar y ejecutar programas de capacitación y transferencia de tecnología, coordinar y apoyar eventos orientados a la difusión de conocimientos sobre los programas informáticos y las TIC e intercambiar experiencias entre los países.

Es preciso elevar el estatus de la cooperación regional en educación. La educación no solo es fundamental para el crecimiento, la equidad y la gobernabilidad democrática. En el contexto de la economía del conocimiento, la innovación y la competitividad no pueden desarrollarse apropiadamente sin recursos humanos capacitados, sobre todo en las áreas donde la región posee o podría crear ventajas competitivas. En definitiva, es preciso reforzar los vínculos entre sistema educacional y el sistema productivo, de tal modo que el primero proporcione las habilidades requeridas por el segundo. Ello requiere de una estrategia y planes de acción a largo plazo en materia de educación.

En la actualidad, la sinergia regional en los planes de educación y formación de recursos humanos está siendo claramente subutilizada. Es por ello que podría ser de gran ayuda compartir experiencias innovadoras y exitosas en el ámbito curricular, de gestión, de incorporación de nuevas tecnologías, de formación y actualización de maestros y de aulas en línea y educación a distancia. También convendría aprender de las mejores prácticas mundiales, evaluando lo realizado en los países de la Unión Europea o la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), tanto mediante iniciativas de cooperación como de exportación de servicios.

⁸ No es casual que las estrategias radicales de transformación productiva que emprendieron algunos países como la República de Corea, Malasia, Singapur, Irlanda y Finlandia se hayan aplicado en respuesta a graves situaciones de crisis.

⁹ Por ejemplo, en 2003 se estableció la Cooperación Latinoamericana de Redes Avanzadas (CLARA), con la participación de 16 países, a fin de impulsar la colaboración en actividades educativas, científicas y culturales y la coordinación entre las redes académicas nacionales e internacionales. En el marco de la reunión de expertos entre períodos de sesiones 2008-2009 de la Comisión de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo (CSTD), los ministros del área firmaron un acuerdo para generar un espacio de diálogo y propuestas sobre la gestión e implementación de políticas de ciencia, tecnología e innovación.

Propuestas para la cooperación regional en materia de innovación y competitividad:

- Establecer un foro regional para la innovación que facilite la cooperación y la acción conjunta de los países de la región para enfrentar los desafíos de la innovación y el desarrollo tecnológico.
- Crear un fondo regional de cooperación para la innovación que permita financiar los programas o acciones que se definan en el foro regional o en otros ámbitos de cooperación.
- Promover la creación y desarrollo de fundaciones regionales empresariales para la innovación.
- Preparar un informe anual sobre las iniciativas regionales en materia de innovación, como guía para los esfuerzos nacionales y regionales pertinentes y contribución al intercambio de experiencias.
- Continuar con los análisis comparativos de las estrategias nacionales relacionadas con la sociedad de la información mediante “estudios de país” (*country reviews*).
- Apoyar el “Libro Blanco de Interoperabilidad de Gobierno Electrónico para América Latina y el Caribe” como marco común para la discusión y acción regional en materia de TIC.
- Desarrollar la capacidad regional en el uso efectivo de las TIC en los siguientes sectores: i) gobierno electrónico; ii) industrias relacionadas con las TIC (por ejemplo, programas informáticos, industrias creativas e industrias culturales); iii) redes de alta velocidad; iv) salud y v) educación.

4. Reforzar el tratamiento de las asimetrías

Una de las aspiraciones originales de los acuerdos de integración fue alcanzar una mayor cohesión entre sus miembros. En este sentido, todos los proyectos de integración latinoamericana y caribeña han reconocido las disparidades estructurales en el grado de desarrollo de los países participantes (véanse el cuadro III.5 en relación con algunos indicadores de las asimetrías y el recuadro III.3 para una síntesis del tratamiento de estas en los distintos esquemas de integración). Factores tales como un bajo nivel de ingresos, escaso territorio y escala productiva, población reducida, mediterraneidad o condición de insularidad determinan sin duda las posibilidades de crecimiento e inserción internacional de un país o de sus regiones, al elevar los costos de transacción y dificultar la internacionalización de ciertos sectores económicos.

Aparte de las asimetrías originadas a causa de las diferencias estructurales, tanto entre los países como entre las regiones o dentro de ellas, existen otras que obedecen a los efectos transfronterizos de las políticas públicas nacionales adoptadas en forma discrecional, principalmente por los países de mayor tamaño. Dichas repercusiones pueden derivar de políticas aplicadas en los ámbitos tanto macroeconómico como microeconómico y se manifiestan en externalidades tales como la pérdida de competitividad de las exportaciones de los países de menor desarrollo relativo o en respuestas no deseadas como la introducción de un nivel más elevado de restricciones y medidas proteccionistas en el seno de los proyectos de integración. Es probable que estos efectos sean especialmente nocivos cuando existe una estrecha interdependencia comercial entre los socios de los esquemas de integración. Por lo tanto, es necesario avanzar más decididamente en la implementación de medidas que limiten las consecuencias adversas de este tipo de asimetrías.

Cuadro III.5
ASIMETRÍAS EN LAS SUBREGIONES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 2008
(Número de veces en que excede el valor más alto al más bajo del grupo)

	PIB per cápita	Población	Territorio	Países con el PIB más bajo de cada subregión
Comunidad Andina (1969)	2,6	4,7	4,5	Estado Plurinacional de Bolivia, Ecuador
Mercado Común del Sur (1991)	6,4	57,8	48,3	Paraguay, Uruguay
Mercado Común Centroamericano (1960)	5,8	3,0	6,2	Nicaragua, Honduras
Comunidad del Caribe (1973)	47,1	190,5	624,9	Haití, Guyana
América Latina y el Caribe	47,1	3 821,0	24 744,1	Haití, Nicaragua

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

Recuadro III.3

EL TRATAMIENTO DE LAS ASIMETRÍAS EN LOS ESQUEMAS DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Todos los esquemas de integración de la región —el Acuerdo de Cartagena, que diera origen al Pacto Andino; el proyecto de integración centroamericana, actual Mercado Común Centroamericano; la Comunidad del Caribe (CARICOM); la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y su sucesora, la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)— han incluido disposiciones especiales para los países de menor desarrollo relativo (PMD). En esta línea, además del trato especial y diferenciado se introdujeron otras medidas en favor de las economías más pequeñas, para evitar así que fueran solo los mecanismos de mercado los que produjeran una reducción de las disparidades. El objetivo de ellas fue mejorar la competitividad de las economías menos desarrolladas mediante la utilización de instrumentos de política que impulsaran la promoción industrial, las inversiones y el financiamiento especial de proyectos. Sin embargo, debido a la crisis de la deuda externa y posteriormente la crisis asiática, así como a la falta de desarrollo de la infraestructura institucional y física para el tratamiento de las asimetrías, este tipo de medidas se aplicaron parcialmente y con escasos resultados exitosos.

En la década de 1990, y con el inicio de nuevos proyectos de integración regional, el trato no recíproco de las economías de menor desarrollo fue perdiendo relevancia y se redujo a otorgarles plazos más largos para la convergencia arancelaria en los procesos de construcción de uniones aduaneras. Este nuevo concepto, que se desprendía de los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) negociados durante la Ronda Uruguay, privilegiaba los mecanismos de mercado y las políticas nacionales como instrumentos básicos para reducir las brechas de competitividad y las asimetrías estructurales entre los países y regiones participantes de los esquemas de integración.

No fue hasta los últimos años que surgió una renovada preocupación por las asimetrías y la necesidad de implementar medidas regionales más eficaces para mitigarlas, dado que las brechas existentes al iniciarse los procesos de integración no se habían reducido.

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

En el Tratado Revisado de Chaguaramas (2001), que sucedió al acuerdo fundacional de la CARICOM de 1973, se abordó el tema de las asimetrías mediante el tratamiento especial y diferenciado. Por otra parte, se introdujeron restricciones a las importaciones para proteger a los PMD del grupo. Lo más notable de este tratado es que establece la creación de un fondo de desarrollo regional cuyo propósito es proporcionar asistencia técnica y financiera a los países, regiones y sectores en desventaja. El fondo de desarrollo regional se capitalizará con 250 millones de dólares, 120 millones de los cuales serán aportados por los Estados miembros y el remanente por los principales socios desarrollados. Asimismo, los países han acordado crear una agencia regional de desarrollo. Ambas iniciativas aún no se materializan en su totalidad.

Recuadro III.3 (conclusión)

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

En el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), el tema se abordó entre 2003 y 2004, cuando los países acordaron una serie de medidas orientadas a favorecer a las economías de menor tamaño. La más significativa de estas fue la creación del Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), que se ha convertido en un incipiente instrumento de política de convergencia en los siguientes ámbitos: i) convergencia estructural de las economías y regiones menos desarrolladas; ii) desarrollo de la competitividad mediante la promoción de procesos de reconversión productiva y laboral, así como de la formación de cadenas productivas, entre otros; iii) cohesión social en las áreas de salud humana, reducción de la pobreza y desempleo, y iv) fortalecimiento de la estructura institucional. Estas cuatro áreas responden a los cuatro programas en que los países pueden presentar proyectos. El FOCEM se constituyó con un aporte de 100 millones de dólares, de los cuales el Brasil contribuyó un 70%, la Argentina un 27%, el Uruguay un 2% y el Paraguay un 1%. Los aportes son anuales y el Fondo podrá nutrirse de otras contribuciones provenientes de terceros países, instituciones u organismos internacionales. La distribución de los recursos del Fondo se realiza favoreciendo los proyectos de los países de menor desarrollo relativo del grupo: el 48% se asignó al Paraguay, el 32% al Uruguay y el 10%, respectivamente, a la Argentina y el Brasil.

La creación del FOCEM, el consenso para establecer un fondo de desarrollo regional en la CARICOM, así como los estudios para crear un fondo similar en el Mercado Común Centroamericano y los esfuerzos desplegados en el marco del PIDS en la Comunidad Andina, demuestran la voluntad política de perseverar en un proceso de integración que ofrezca una respuesta a las preocupaciones de los países de menor desarrollo relativo.

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

Sin un tratamiento adecuado de las asimetrías, los países más pequeños no perciben que los actuales esquemas de integración sean el mejor escenario para satisfacer sus necesidades de crecimiento económico y diversificación exportadora. Se requiere entonces un esfuerzo especial para lograr que en las diversas áreas de política —infraestructura, logística, facilitación del comercio, energía y otras— predomine un enfoque global de beneficio asimétrico en favor de las economías de menor tamaño relativo. El Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM) ha sido un paso en la dirección correcta y podría fortalecerse, reforzando la capacidad técnica de los países beneficiarios para evaluar y proponer proyectos.

En este mismo ámbito, es necesario realizar esfuerzos adicionales en favor de los países sin litoral —el Estado Plurinacional de Bolivia y el Paraguay—, que son los más afectados por las asimetrías estructurales. Debido a las características de su estructura productiva y los mayores costos de transporte, son también los más dependientes del mercado regional y destinan el 60% de sus exportaciones de bienes a América del Sur. En particular, dichos esfuerzos deberían centrarse en la facilitación de los procedimientos aduaneros relacionados con las mercancías en tránsito (véanse las propuestas sobre facilitación del comercio en este mismo capítulo), la construcción de infraestructura y equipamiento en las fronteras y el apoyo financiero y técnico en los temas de desarrollo rural, medio ambiente y educación.

En América del Sur, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) puede constituirse en un espacio de cooperación y eventual convergencia de los distintos esquemas de integración de la región. En este contexto, es deseable que en la UNASUR se incorporen explícitamente políticas orientadas a reducir las asimetrías mediante la creación de mecanismos o fondos de financiamiento, el desarrollo de cadenas

productivas intrarregionales, la integración física y energética y la cooperación en el manejo de recursos naturales escasos. En el ámbito mesoamericano, los acuerdos de la X Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla, en el sentido de convertir los convenios comerciales vigentes entre México y Centroamérica en un único Acuerdo de Asociación, proveen un escenario propicio para abordar el trato preferencial de los países de menor desarrollo relativo. La voluntad política y la convicción de que el potencial de la región mejora cuando todos sus miembros avanzan, son requisitos indispensables en esta tarea.

5. Fortalecer el ámbito social de la integración

El ámbito social no puede excluirse de cualquier propuesta de cooperación regional. Este involucra aspectos relacionados con la cohesión social, la multiculturalidad y la inclusión, objetivo y fundamento de la integración y del fortalecimiento de una competitividad regional compatible con la equidad social.

Los países de la región debieran reforzar la complementariedad de los aspectos sociales, económicos y comerciales de la integración. Por ejemplo, sería preciso redoblar los esfuerzos por construir cadenas subregionales de valor que posibiliten la exportación hacia terceros mercados, favoreciendo la presencia en ellas de empresas pertenecientes a las economías menos desarrolladas. Esto permitiría compatibilizar crecimiento, orientación a terceros mercados y cohesión social. Por su parte, el apoyo estructural a la reducción de las asimetrías entre los países contribuiría a generar una oferta exportable competitiva en aquellos de menor desarrollo relativo.

En términos de agenda social, los distintos esquemas de integración podrían avanzar en las siguientes actividades:

- Apoyar iniciativas orientadas a mejorar la calidad de las estadísticas sociales a nivel nacional y buscar espacios para lograr su armonización y comparabilidad en el plano regional.
- Promover la definición de mejores prácticas en materia de responsabilidad social empresarial a nivel regional.
- Evaluar posibles mecanismos para reducir los costos de transferencia de las remesas que envían los migrantes a sus familiares en los países de origen.
- Favorecer la certificación de competencias laborales entre los países, a fin de estimular la movilidad intrarregional de la mano de obra menos calificada. Avanzar también en la creación de programas de capacitación plurinacionales, aprovechando dicha certificación compartida.
- Apoyar la implementación de la portabilidad de la protección social, para garantizar la conservación de los derechos adquiridos y la transferencia de las contribuciones efectuadas.
- Avanzar en el reconocimiento recíproco de los títulos profesionales.
- Favorecer las inversiones en infraestructura en las zonas fronterizas, estimulando la formación de espacios económicos integrados.

- Apoyar el desarrollo de estrategias integradas de desarrollo productivo en las zonas fronterizas que, junto con los aspectos económicos, incluyan medidas de política social orientadas a proteger a los migrantes.
- Constituir un Fondo estructural para la cohesión social que contribuya tanto al financiamiento de los procesos de reconversión productiva y laboral como a reproducir las mejores experiencias de protección social frente a las crisis. Este Fondo —dotado de una institucionalidad adecuada para su gobierno— podría complementar los fondos estructurales del MERCOSUR y basarse en la experiencia europea en la materia. Para su diseño e implementación, se solicitaría la colaboración de las entidades europeas pertinentes y de las instituciones regionales y multilaterales de financiamiento.
- Crear un Observatorio de la inclusión social que ponga a disposición de gobiernos, academia, parlamentos y sociedad civil la información necesaria para el seguimiento de las políticas sociales y que genere espacios para el intercambio de experiencias y la difusión de buenas prácticas.

6. Aprovechar el vínculo con la región de Asia y el Pacífico para profundizar la integración regional

En el quinquenio 2003-2007, el PIB por habitante de América Latina y el Caribe creció a una tasa superior al 3% anual, lo que representa el mejor período de crecimiento en 40 años. En gran medida, ello obedeció al vínculo creciente con la región de Asia y el Pacífico y con China en particular. Esta realidad es más evidente en América del Sur, si bien Costa Rica es un caso interesante de diversificación exportadora hacia la región asiática en Centroamérica.

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

A diferencia de América Latina y el Caribe, en Asia y el Pacífico ha predominado tradicionalmente una integración “de hecho”, centrada en la prosperidad de las corrientes comerciales intrarregionales. Estas son impulsadas por una complementariedad productiva y de inversión cada vez mayor entre los sectores manufactureros de los diferentes países¹⁰. Dicha integración se ha visto favorecida por las facilidades otorgadas a los flujos de comercio e inversiones, la promoción de alianzas público-privadas para el desarrollo de negocios y la disponibilidad de mano de obra de bajo costo. En los últimos años, la región de Asia y el Pacífico evolucionó hacia una etapa más avanzada de integración, que incluye la institucionalidad como uno de sus componentes necesarios. La ASEAN ha logrado ubicarse como eje articulador de este proceso mediante una serie de iniciativas de liberalización del comercio con los demás países asiáticos.

¹⁰ El coeficiente del comercio intrarregional entre los países de la ASEAN, China, el Japón, la República de Corea, la Región Administrativa Especial de Hong Kong y la provincia china de Taiwán aumentó del 43% a principios de los años noventa al 55% en 2006. Este indicador supera el alcanzado por el TLCAN y se acerca rápidamente al registrado por la Unión Europea. En la actualidad, cerca del 60% del comercio de equipos de transporte y maquinaria, y piezas y componentes, se realiza a nivel intrarregional. Así, con China como núcleo, la región de Asia y el Pacífico se ha convertido en una “fábrica mundial” de equipos de transporte y maquinarias.

Es preciso que los países latinoamericanos y caribeños examinen la integración productiva que se está gestando en Asia, en torno a China, y que procuren incorporarse a las cadenas de valor que allí se están formando. Para ello deberán estimular las inversiones asiáticas en nuestra región y las regionales en Asia y el Pacífico, así como las alianzas entre actores locales y asiáticos orientadas a aprovechar las oportunidades de comercio e inversión. Asimismo, convendría que los países de América Latina y el Caribe emularan la experiencia asiática de integración productiva en torno a cadenas de valor regionales o subregionales.

La región de Asia y el Pacífico ofrece amplias posibilidades para suscribir acuerdos de exportación e inversión en los campos de minería, energía, agricultura, infraestructura y ciencia y tecnología. Aprovecharlos cabalmente y en una escala relevante solo será posible mediante un esfuerzo concertado de asociación. En efecto, las tareas indicadas requieren de un trabajo coordinado de América Latina y el Caribe que le permita presentarse con políticas convergentes, transparentes y estables a fin de asegurar compromisos a largo plazo entre ambas regiones. Para ello será necesario fortalecer los mecanismos de integración existentes en la región¹¹. Esto ayudaría a contar con un referente regional que facilite el diálogo biregional con China y Asia y el Pacífico, explorando iniciativas de beneficio mutuo y de mayor alcance que las que pueden surgir de los esfuerzos nacionales aislados¹².

Es el momento para definir un vínculo estratégico con China. China ya formuló una política exterior hacia América Latina y el Caribe, plasmada en un documento oficial en que se reconocen las potencialidades de la región para avanzar hacia el fortalecimiento de una cooperación integral que abarque las relaciones políticas y económicas, así como las cuestiones sociales, culturales, judiciales y de seguridad¹³. Específicamente en el ámbito económico, se definen una serie de áreas en las cuales se puede progresar conjuntamente, incluidos el comercio, las inversiones, las finanzas, la agricultura, la industria, la infraestructura, los recursos naturales y la energía y el turismo, entre otras.

Es el momento apropiado para definir de manera concertada las prioridades regionales en las relaciones con China, proponiéndole una asociación estratégica de beneficio mutuo. La región debe responder pronto el documento chino con uno similar, que debiera ser precedido por algunas reuniones técnicas. El examen de ambos documentos podría realizarse en una cumbre de jefes de Estado de China y América Latina y el Caribe, aprovechando la oportunidad para elaborar previamente un programa regional de iniciativas en materia de comercio e inversión que contribuyan a reforzar los vínculos económicos y comerciales con China.

En materia de inversión, aunque América Latina y el Caribe en su conjunto es uno de los principales destinos de la inversión china en el exterior, esta se concentra en los países libres de impuestos¹⁴. En América Latina ya operan algunas empresas chinas, sobre todo en los sectores petrolero, del transporte y telecomunicaciones, pero no son suficientes (véase el cuadro III.6). Por lo tanto, la región debería esforzarse activamente por atraer inversiones chinas y, al mismo tiempo, atreverse a invertir en China.

¹¹ En este marco se ubica la iniciativa del Arco del Pacífico Latinoamericano, creada en 2007 e integrada por los 11 países ribereños del Océano Pacífico de la región.

¹² Como se sabe, hoy día existen varios de esos referentes, pero ninguno ha adquirido aún ese rasgo unívoco de portavoz de la agenda regional. Avanzar en la creación de este referente facilitaría el diálogo de la región con la ASEAN y China.

¹³ En el documento se mencionan varios principios rectores: el respeto mutuo por la integridad territorial y la soberanía, la no agresión, la no interferencia en los asuntos internos de cada uno, la igualdad y el beneficio recíproco y la coexistencia pacífica. Véase “China’s Policy Paper on Latin America and the Caribbean” [en línea] http://english.gov.cn/official/2008-11/05/content_1140347.htm.

¹⁴ A fines de 2006, las empresas chinas no financieras poseían inversiones por 75.000 millones de dólares en el exterior, de los cuales 17.000 millones se invirtieron en 2006. La región recibió 8.500 millones, que representaron el 48% del total de ese año. Estas inversiones se orientaron principalmente a las Islas Caimán y las Islas Vírgenes Británicas.

Cuadro III.6
PRINCIPALES EMPRESAS CHINAS QUE OPERAN EN AMÉRICA LATINA A MEDIADOS DE 2008

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

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

No se desconoce que la IED china en otras regiones en desarrollo, especialmente en África, ha dado lugar a ciertos cuestionamientos. En este sentido, una mayor presencia inversora de China en América Latina y el Caribe debe darse en términos de beneficio recíproco, procurando evitar que ella refuerce el patrón exportador tradicional hacia ese país —recursos naturales de bajo nivel de procesamiento— que la región ha seguido hasta la fecha.

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

El potencial inversor de China queda de manifiesto al constatar que en 2008 acumulaba el 28,7% de las reservas internacionales mundiales. Las perspectivas de inversión china en la región se han visto fortalecidas tras el reciente ingreso de este país al Banco Interamericano de Desarrollo. Por su parte, el Banco de Desarrollo de China, la entidad financiera de mayor nivel de capitalización del mundo, explora también una posible aproximación estratégica hacia América Latina y el Caribe. Posee oficinas en 15 países de la región y participa en proyectos en varios de ellos, así como en operaciones conjuntas con la CAF, el Banco Latinoamericano de Exportaciones (BLADEX) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Su accionar podría verse beneficiado mediante sesiones de trabajo con instituciones regionales que le transmitan las prioridades de inversión y el énfasis estratégico de los gobiernos latinoamericanos y caribeños en infraestructura, logística, facilitación del comercio, innovación tecnológica y desarrollo de recursos humanos.

En cuanto al sector de servicios, la industria del turismo en América Latina y el Caribe en general, salvo contadas excepciones, tiene un nivel de desarrollo insuficiente, pero de grandes potencialidades. Una tarea urgente sería generar iniciativas conjuntas con China para la promoción del turismo proveniente de este país, por ejemplo, aplicando medidas orientadas a facilitar el desplazamiento y la circulación de turistas dentro de la región, incluidos los visados. Otros ámbitos sugeridos por las autoridades chinas son los de la banca, las telecomunicaciones, el transporte, la educación y los servicios médicos¹⁵. China tiene grandes capacidades industriales y tecnológicas para apoyar el desarrollo de la infraestructura de telecomunicaciones, lo que permitiría mejorar la conectividad de las zonas más aisladas de la región.

Por último, existen también espacios de cooperación en materia comercial. Al respecto, cabe destacar el acuerdo de canje de monedas (*currency swap*) por 70.000 millones de yuanes (10.200 millones de dólares) alcanzado en marzo de 2009 entre la Argentina y China, que le permite al gobierno argentino pagar las importaciones chinas en yuanes. El objetivo de este esquema es garantizar la fluidez de las liquidaciones de las operaciones de comercio en caso de una eventual falta de liquidez internacional. China ha establecido acuerdos similares con varias economías asiáticas como la República de Corea, Malasia e Indonesia.

7. Abordar conjuntamente los desafíos del medio ambiente y el cambio climático

En los últimos años, el tema de la sostenibilidad ambiental de las actividades económicas ha adquirido una importancia central en los debates internacionales. Ello se aprecia de manera particularmente clara en relación con el fenómeno del cambio climático. En la actualidad hay diversas iniciativas en curso para abordar este tema, tanto a nivel multilateral como en algunas de las principales economías mundiales

¹⁵ Discurso del embajador Sun Zhenyu, Representante Permanente de China ante la OMC, en CEPAL (2008d).

(véase el capítulo I). La forma en que evolucionen dichos procesos tendrá diversas y significativas implicancias para la región, como por ejemplo, en las posibilidades de acceso de sus productos a los mercados de los países industrializados. En efecto, si bien América Latina y el Caribe representan una porción modesta del total de emisiones de gases de efecto invernadero (11,8% en 2000), su participación probablemente se incrementará en las próximas décadas a causa del crecimiento económico y demográfico (CEPAL, 2009b, cap. VI).

Está claro que la región debe prepararse para enfrentar los retos de una nueva economía mundial baja en carbono. La mejor manera de reducir los riesgos vinculados a posibles medidas unilaterales de los países industrializados es alcanzar un buen acuerdo a nivel multilateral. Las negociaciones en curso son complejas, entre otros motivos por la necesidad de asociar los compromisos más exigentes que deberán asumir los países en desarrollo a la provisión de ayuda financiera y transferencia tecnológica para esos efectos por parte de los países desarrollados. Los gobiernos de la región necesitan concordar a la brevedad su postura en relación con estos temas, como también idealmente en las negociaciones sobre bienes y servicios ambientales que tienen lugar en el marco de la Ronda de Doha de la OMC. Asimismo, deben procurar aplicar a nivel nacional y regional los principios que se promueven en los foros internacionales.

En este ámbito, la cooperación regional tiene un amplio campo de desarrollo. Por ejemplo, hoy día existe un marcado interés empresarial por establecer normas técnicas comunes en materia ambiental y de la denominada “huella de carbono”. Si cada país de la región aborda estos temas en forma aislada, se desperdiciarán las sinergias de la colaboración y las economías de escala. Actuar en este ámbito de modo coordinado, sobre la base de proyectos concretos y financiamiento adecuado, debiera estimular a nuestras universidades y centros tecnológicos a estrechar sus vínculos con el aparato productivo, desarrollando tecnologías y procesos de elevado potencial exportador¹⁶.

Más allá del ámbito de las negociaciones internacionales, un desafío central para la región es incorporar la utilización de procesos y productos ambientalmente amigables en las estrategias nacionales y regionales de desarrollo. Esto requerirá cooperar en una serie de ámbitos, entre los cuales la CEPAL (2009b) ha identificado los siguientes:

- Elaborar un registro de las iniciativas emprendidas en los distintos países para mejorar las capacidades de prevención y respuesta a los desastres naturales y en materia de adaptación y mitigación.
- Desarrollar estudios específicos para evaluar los efectos económicos del cambio climático en las diversas subregiones, sobre la base de diversos escenarios, a fin de determinar las necesidades de adaptación y las oportunidades de mitigación.
- Realizar programas de apoyo al desarrollo de políticas relacionadas con aspectos tales como la eficiencia energética de industrias y edificaciones, la producción limpia, el uso de biocombustibles en la industria, el perfeccionamiento de la normativa de los sectores exportadores competitivos y la incorporación de las externalidades en la evaluación de proyectos de inversión pública y privada.
- Fomentar y compartir experiencias en materia de diseño de proyectos para el mercado de carbono.

¹⁶ Así, por ejemplo, estas normas debieran consensuarse prontamente respecto de los automóviles producidos en el MERCOSUR, así como de los equipos eléctricos, industrias químicas y papeleras (comentario de Enrique Mantilla, Presidente de EXPORTAR, Cámara de los Exportadores de la Argentina).

- Cooperar en la adaptación de las instituciones y facilidades financieras nacionales a los requerimientos específicos de los proyectos de mitigación de los efectos del cambio climático.
- Lograr la creación de organizaciones regionales acreditadas, cuyos costos de operación y de gestión sean inferiores a los de las extrarregionales y que conozcan las características específicas de la región.
- Coordinar los distintos enfoques a fin de aumentar la importancia relativa de la región y acceder conjuntamente a los fondos internacionales para la creación de capacidades y la transferencia de tecnologías.
- Acordar las reformas necesarias de los mercados de carbono, incluida la evaluación de los mecanismos utilizados para financiar las medidas de adaptación.
- Coordinar las políticas de fomento de las inversiones de menor contenido de carbono.
- Se propone asimismo crear un Observatorio empresarial del cambio climático, que debería monitorear los avances y debates sobre el tema, así como las medidas de política empresarial y pública que se van adoptando en el mundo industrializado, a fin de anticiparse a las oportunidades y desafíos que ello pueda demandar.

F. EL FINANCIAMIENTO DE LAS PROPUESTAS

Varias de las propuestas presentadas implican la creación de fondos regionales o subregionales destinados a financiar la cooperación en los ámbitos que se ha identificado como de interés prioritario —infraestructura, ayuda para el comercio, innovación y otros. La constitución de dichos fondos sería una expresión concreta de la voluntad política de los gobiernos de la región de trabajar mancomunadamente, y comprometiendo los recursos adecuados, en áreas fundamentales para la competitividad y la cohesión regionales. La experiencia del FOCEM resulta ilustrativa al respecto.

La propuesta de crear diversos fondos regionales no implica en modo alguno desconocer el valioso papel que desempeñan hoy día las instituciones financieras regionales en el financiamiento de proyectos tanto nacionales como plurinacionales, muchos de los cuales se están realizando en las mismas áreas identificadas en este capítulo. Por el contrario, dichas entidades están llamadas a ocupar un rol central en la materialización de estos fondos, tanto en función del aporte de recursos —al igual que los gobiernos de la región, las instituciones financieras internacionales, los gobiernos extrarregionales (en áreas como la ayuda para el comercio) e, idealmente, el sector privado— como de sus conocimientos técnicos en las diversas áreas temáticas.

Está claro que en la difícil coyuntura fiscal que hoy día enfrentan los gobiernos de la región, el espacio para destinar recursos frescos a fondos como los aquí propuestos es limitado. Sin embargo, se trata de iniciativas que responden a una mirada a mediano y largo plazo. En consecuencia, más relevante que el monto inicial destinado a ellos, lo importante en una primera etapa es constituirlos, con vistas a que se vayan ampliando gradualmente en la medida en que la recuperación económica de la región lo permita. Lo interesante es la gama de proyectos y de interacciones entre los gobiernos a que puede dar lugar la institucionalidad de estas iniciativas. Ellas constituyen, entonces, una forma de ir construyendo cooperación mientras se abordan los cuellos de botella que frenan el crecimiento y la competitividad de la región.

En este sentido, el rol que pueden desempeñar las instituciones financieras regionales, en estrecha relación con la banca de fomento, es fundamental. Ellas han ido ganando espacio en el financiamiento del desarrollo regional, lo cual ha permitido que se las conciba como un complemento legítimo y no como sustituto de sus contrapartes internacionales. De hecho, su mejor gobernabilidad a nivel regional brinda un sentido de propiedad de los recursos y de su destino que acomoda a los países. Dado que poseen un conocimiento más cabal de las economías de la región, les resulta más fácil establecer contactos con las autoridades locales. Por este motivo, pueden actuar con respuestas más oportunas, lo cual contribuye a legitimarlas más que a las instituciones financieras internacionales.

En efecto, las instituciones financieras regionales han mostrado ventajas comparativas respecto de sus contrapartes internacionales en materia de integración a los mercados financieros mundiales, desarrollo del mercado interno de capitales y mejores condiciones de financiamiento y emisión de bonos en moneda nacional. También presentan logros importantes en el ámbito del financiamiento contracíclico y empiezan a trabajar los temas de coordinación macroeconómica y de regulación y supervisión prudencial del sistema financiero regional. Por todo lo anterior, las instituciones financieras regionales han elevado su presencia relativa como proveedoras de recursos en relación con el aporte que hacen a la región el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). De ahí que un vínculo más estrecho entre ellas y la banca de desarrollo permitiría ampliar la orientación de recursos financieros contracíclicos a las actividades productivas, de infraestructura y de logística mediante iniciativas como las propuestas en el presente capítulo.

G. CONCLUSIONES

En una economía mundial globalizada, la competitividad de la región influye marcadamente en aquella de los países individuales que la componen. Un contexto regional auspicioso favorece los esfuerzos nacionales de competitividad, aumenta sus beneficios y permite plantearse tareas más ambiciosas; un menos estimulante conspira contra cualquier política interna en la materia, por grande que sea el país.

La actual crisis internacional ha demostrado que, más allá de ciertos matices, las grandes tendencias de la economía global diferencian poco las especificidades nacionales. La evolución del riesgo país, de los términos de intercambio, de la atracción de IED e incluso de los rangos de crecimiento económico tiende a ser cada vez más similar entre los países de la región, incluso con cierta prescindencia de los esfuerzos individuales que se hayan realizado en diversos campos de la política pública, sobre todo en el caso de las economías más pequeñas. Esta “restricción” podría convertirse en una fortaleza si, resguardando el pilar de la estabilidad macroeconómica, se desarrollaran programas conjuntos de inversión en infraestructura y facilitación del comercio y se adoptaran programas especiales de financiamiento del comercio regional. Ello, que hoy día es posible justamente debido a los logros en materia de estabilidad económica, elevaría el atractivo de la región y abriría nuevas posibilidades de comercio e inversión, ayudando a revertir el clima negativo en los negocios y generando señales de madurez regional que pronto se reflejarían en los diversos indicadores que miden el riesgo país y la competitividad internacional.

Las diferencias en torno a los temas comerciales no deben ser obstáculo para avanzar en otras materias, quizás más apremiantes. En efecto, trabajar en conjunto el acercamiento a la región de Asia y el Pacífico, por medio de misiones empresariales y ministeriales plurinacionales, permitiría promover carteras de proyectos en infraestructura, energía, banca, turismo y logística que beneficien a ambas regiones. Asimismo, favorecer la creación de cadenas regionales y subregionales de valor contribuiría a

vincular las decisiones de internacionalización de los principales actores económicos regionales con el proceso de integración.

Del mismo modo, en crisis como la actual también se generan oportunidades para la región. Por ejemplo, disminuye el valor de los fletes, haciendo más barato exportar al Asia; la reducción de la demanda extrarregional potencia el atractivo de las preferencias comerciales intrarregionales; se alteran los patrones de consumo, lo que favorece a quienes detecten esta variación antes que el resto. Por lo mismo, la crisis es un momento apropiado para invertir en inteligencia de mercado, marca país y fidelización de los importadores. Algunas de estas iniciativas podrían abordarse en forma plurinacional, aprovechando las sinergias y economías de escala pertinentes, particularmente cuando se trata de posicionarse en el mercado asiático.

Otra tarea apremiante es reforzar el componente asociativo de la innovación y la competitividad. Es posible integrar a los centros tecnológicos en actividades de investigación y de negocios conjuntos, generando sinergias y una masa crítica de recursos humanos pese a los fondos limitados que la región asigna a estos temas de futuro. Los programas de ayuda al comercio que involucren a varios países en la modernización de aduanas, puertos, infraestructura, logística, conectividad e interoperabilidad de las TIC son otro ámbito privilegiado en que podría desplegarse la cooperación regional. Al respecto, las opciones unilaterales seguirán siendo solamente la segunda mejor alternativa, puesto que desaprovechan las posibilidades que representa el accionar coordinado entre los países, las ventajas de los mercados ampliados y la convergencia de las políticas.

Dar pasos en favor de la agenda propuesta constituiría una señal poderosa de compromiso práctico con la integración. Ello permitiría avanzar hacia la unificación de los mercados de la región, estimulando el comercio y la inversión intrarregionales, mejorando la inserción internacional y, al mismo tiempo, haciéndose cargo de los desafíos sociales y la reducción de las asimetrías. Los avances en las áreas mencionadas exigirán la construcción de una institucionalidad regional más sólida y eficaz en torno a los acuerdos subregionales de integración. Es preciso que dicha institucionalidad desempeñe un papel crítico en la protección de los intereses de los países más pequeños respecto de los socios de mayor tamaño. También debiera colaborar en la mediación de los intereses conflictivos que puedan presentarse entre los diversos países miembros. En ambos casos, se estaría invirtiendo en reforzar la confiabilidad de los procesos de integración.

Bibliografía

- Bárcena, A. (2009), Palabras en la apertura del seminario Políticas públicas para incentivar la innovación en el sector privado: una agenda prioritaria, Río de Janeiro, 30 de junio [en línea] [http://www.eclac.org/prensa/noticias/discursossecretaria/5/36345/discursoSegib\(1\)30VI.pdf](http://www.eclac.org/prensa/noticias/discursossecretaria/5/36345/discursoSegib(1)30VI.pdf).
- BID/OMC (Banco Interamericano de Desarrollo/Organización Mundial del Comercio (2009), *Implementing Aid for Trade in Latin America and the Caribbean. The National and Regional Review Meetings 2008-2009*, Washington, D.C.
- Calderón, Cesar y Luis Servén (2003), “The output cost of Latin America infrastructure gap”, *The Limits of Stabilization: Infrastructure, Public Deficits and Growth in Latin America*, William Easterly y Luis Servén, Washington, D.C., Banco Mundial.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2009a), “Las necesidades de financiamiento externo en América Latina en el 2009”, Santiago de Chile [en línea] http://www.eclac.org/noticias/paginas/2/35372/PublicaCEPAL-necesidades_de_financiamiento.pdf.
- _____ (2009b), “Cambio climático y desarrollo en América Latina y el Caribe. Una reseña”, *documento de proyecto*, N° 232 (LC/W.232), Santiago de Chile.
- _____ (2008a), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile.
- _____ (2008b), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2007. Tendencias 2008* (LC/G.2383-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.36.
- _____ (2008c), “Crisis internacional y oportunidades para la cooperación regional (LC/R.2150), Santiago de Chile.
- _____ (2008d), *Las relaciones económicas y comerciales entre América Latina y Asia-Pacífico. El vínculo con China* (LC/L.2959), Santiago de Chile.
- _____ (2008e), *Boletín FAL*, N° 263, Santiago de Chile, julio.
- _____ (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe* (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.3.
- CESAP (Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico) (2009), *Navigating out of the Crisis: a Trade-led Recovery* (ST/ESCAP/2538), Bangkok.
- FUNDES (Fundación para el Desarrollo Económico y Social) (2007), *Estudio comparado sobre el éxito exportador PYME en Argentina, Chile y Colombia*, D. Milesi, V. Moori Koenig y Gabriel Yoguel (coords.).
- Maira, L. (2008), “La Comunidad Sudamericana de Naciones y las perspectivas de la integración”, *Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe*, J. Altmann y F. Rojas (eds.), Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Fundación Carolina, Siglo XXI.
- Martínez, I. y C. Suárez (2005), “Transport costs and trade: empirical evidence for Latin American imports from the European Union”, *Journal of International Trade and Economic Development*, vol. 14, N° 3.
- Sánchez, R. y G. Wilmsmeier (2005), “Provisión de infraestructura de transporte en América Latina: experiencia reciente y problemas observados”, *serie Recursos naturales e infraestructura*, N° 94 (LC/L.2360-P/E), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Stiglitz, Joseph y Andrew Carlton (2006), “Aid for Trade. A report for the Commonwealth Secretariat”, marzo [en línea] http://www.unctad.org/sections/ditc_tncdb/docs/ditc_tncd_bpGeneva03-06_en.pdf.
- Velasco, A. (2009), “Chile ante la crisis: políticas anticíclicas y protección social”, presentación en la primera Reunión de expertos de ministerios de hacienda de seguimiento de la Cumbre de América Latina y el Caribe sobre Integración y Desarrollo, Santiago, 13 de junio.

