

Anexo
“ Síntesis” del Panorama de la inserción internacional
de América Latina y el Caribe
Edición 2002-2003

CEPAL

Aportes, Revista de la Facultad de Economía, BUAP, Año IX, Número 26, Mayo-Agosto de 2004

1. Aspectos positivos y negativos de la heterogeneidad estructural del comercio regional en 2002-2003

Las señales de recuperación de las exportaciones de bienes de América Latina y el Caribe, que ya eran evidentes a fines del 2002, se fortalecieron en el curso del 2003. En cerca de 10 países, se registró un fuerte crecimiento tanto del volumen como del valor de las exportaciones, destacándose los casos de Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Haití y Perú, países que, dada su estructura exportadora, se vieron muy beneficiados por una coyuntura favorable de los precios de sus principales productos y, varios de ellos, por una elevada demanda proveniente de varios países de Asia y sobre todo de China. Las alzas de precios favorecieron a los productos agrícolas y mineros, especialmente la soja y sus derivados, el algodón, las lanas, el cobre y el hierro, mientras en términos agregados los precios de las manufacturas aumentaron a un ritmo proporcionalmente menor. El efecto neto de estas variaciones fue un leve incremento de los términos de intercambio de la región. Asimismo, aumentaron las importaciones de varios países, aunque las

compras externas de los grandes importadores —Brasil, México y sobre todo Venezuela, a los que se sumaron Bolivia, Nicaragua, Panamá y República Dominicana— siguieron siendo reducidas.

Después de una leve recuperación en el 2002, la economía mundial parece haber avanzado hacia una expansión moderada en el 2003 y comienzos del 2004, basada en el crecimiento de los países asiáticos en desarrollo y, desde fines del 2003, en la expansión de la economía de los Estados Unidos. Según datos de la Organización Mundial del Comercio, el intercambio comercial mundial se recuperó en el 2002 y el 2003, años en que su volumen se expandió cerca de un 2,5% y 4,5% respectivamente. No obstante, esos valores distan mucho del promedio de más de un 5% de crecimiento en los años noventa.

Desde fines del 2002 y a lo largo del 2003, los precios de los productos básicos latinoamericanos y caribeños registraron alzas elevadas que contribuyeron a la recuperación de las exportaciones de la región. En especial, los países sudamericanos y centroamericanos, cuyos productos primarios representan una proporción importante

de sus exportaciones, incrementaron las ventas externas. Argentina, Brasil y Uruguay expandieron sus exportaciones agrícolas, impulsados por el aumento de los precios de la soja y sus derivados. Asimismo, las exportaciones de café de Colombia, Brasil y los países centroamericanos se vieron favorecidas por el aumento de los precios de este producto y en Paraguay y Uruguay ocurrió lo mismo con el algodón y la lana. Por su parte, la impresionante alza del precio del cobre benefició a Perú y Chile; de hecho, a fines de año el precio de este producto superó la barrera de los 100 centavos de dólar por libra, uno de los niveles más elevados de los últimos tres años e incluso superó los de 130 centavos de dólar por libra a fines de febrero de 2004. Para los países centroamericanos y caribeños, el mayor estímulo provino de la recuperación del precio del azúcar, principal producto de su canasta exportadora. Otros países que se vieron beneficiados por el alza de los precios de los productos primarios fueron Belice, Colombia, Ecuador, México, y Trinidad y Tabago, que registraron tasas de crecimiento superiores al 20% en los sectores minero y petrolero, debido al mantenimiento del alto nivel de los precios del petróleo.

En el 2003 las exportaciones regionales registraron un alza del 8,3%, que fue especialmente marcado en los países no petroleros de América del Sur. El empuje de la reactivación de sus exportaciones a Estados Unidos, la Unión Europea y los países asiáticos en desarrollo, sobre todo China, contribuyó al mejoramiento de la posición regional en el ámbito de las exportaciones. En cuanto a las importaciones, como ya se ha señalado continúan siendo muy bajas en

comparación con los valores registrados en el año 2000. También en esta esfera, los países no petroleros de América del Sur muestran un mayor crecimiento que los demás países de la región. La suma de una mayor recuperación de las exportaciones y de la evidente disminución de la demanda de bienes importados permitió a la región acumular un superávit comercial de bienes cercano a los 42.000 millones de dólares.

El superávit de bienes de la región se concentró en Brasil, Argentina, Venezuela y, en menor medida, en Chile. Esta acumulación puede atribuirse a cuatro factores: *i*) la depreciación del tipo de cambio real, especialmente en Brasil, Argentina y Venezuela; *ii*) el alza de los precios de las principales materias primas de exportación de este grupo de países: soja, cobre y petróleo; *iii*) el aumento del volumen exportado en respuesta a la creciente demanda de materias primas de los mercados asiáticos, sobre todo de China y la India, y *iv*) el todavía reducido nivel de importaciones de bienes, aún mucho menor que sus registros históricos.

Cuando se descompone el crecimiento de las exportaciones de bienes en términos de efecto precio y efecto volumen, se observa que en América Latina y el Caribe la recuperación se dio en ambas direcciones. Aunque esa fue la norma, los países más beneficiados por el alza de los precios fueron los de América del Sur, en los que ésta supera en general el 5%; el caso más excepcional es el de Venezuela, en el que este aumento compensó en una gran proporción el descenso del volumen exportado. Los países de Centroamérica y el Caribe, al igual que México, registraron un crecimiento mucho menor que los de América del Sur,

en el que los precios incidieron en menor medida. En términos agregados los países de la Comunidad Andina se vieron muy afectados por la adversa situación existente en Venezuela.

Presionado por la apreciación de su moneda, México, que representa más del 45% de las exportaciones de la región, no ha logrado contrarrestar aún la fuerte contracción de las ventas externas en el 2001, lo que significa que sus ingresos siguen siendo inferiores a los del 2000. En términos de sectores, las exportaciones no petroleras de México son las que presentan un mayor estancamiento relativo, mucho más marcado en el subsector de manufacturas, que en el 2003 decreció un 0,3%. En cambio, las exportaciones petroleras aumentaron un 28,7%.

En el 2003 las exportaciones entre países latinoamericanos se recuperaron de una caída de dos años consecutivos, reestableciéndose así las condiciones favorables para el comercio recíproco que, pese a sus altibajos, sigue siendo muy importante para la región, sobre todo el de manufacturas. El comercio entre los países latinoamericanos y caribeños puede dividirse en dos segmentos: *i*) el que se da entre los países miembros de asociaciones subregionales (comercio intragrupos), y *ii*) el que tiene lugar entre países vinculados por los acuerdos de complementación económica de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) o de libre comercio (comercio entre grupos). Mientras en 1998 el comercio entre grupos era inferior a la mitad de las exportaciones absorbidas por la región, en 2000 esa proporción ascendía al 57% y en el 2003 fue de un 63% en 2003. Entre el 2000 y el 2002, el total de compras latinoamericanas de pro-

ductos exportados por países de la propia región se redujo de 62.551 a 52.816 millones de dólares, pero fue el comercio recíproco intragrupos el que sufrió un fuerte descenso, mientras el total de compras entre los cuatro grupos de integración —Mercosur, Comunidad Andina, Mercado Común Centroamericano y la CARICOM— y otros países que no están comprometidos con dichos grupos se mantuvo prácticamente estable, dado que sólo aumentó de 33.415 a 33.450 millones de dólares. En el año 2003, el nivel del comercio entre los países latinoamericanos ascendió a 60.000 millones de dólares, cifra inferior en un 4% al valor más alto registrado en el 2000.

Los valores estimados del comercio recíproco de los cuatro mercados comunes subregionales en el 2003 dejan en evidencia su tendencia procíclica de esta dirección del comercio, en virtud de la cual el comercio entre grupos tiende a expandirse cuando se expande el comercio con terceros y a contraerse en el caso contrario. Lo que varía significativamente es el grado de expansión o contracción relativo. En el 2003, se registró una notoria reactivación de las exportaciones entre los países que integran el Mercado Común del Sur (Mercosur), el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y la Comunidad del Caribe (CARICOM), que contrasta con la prolongación de la difícil situación que presentaba la Comunidad Andina (CAN) desde el último trimestre del 2002. A partir del primer trimestre del 2003, se revirtió la tendencia descendiente del comercio entre los miembros del Mercosur, llegando a expandirse en cerca del 26% en todo el año. La importancia relativa del comercio recíproco en el total de las exportaciones de los países miembros se redujo,

debido a la mayor expansión del comercio de sus miembros con terceros mercados, especialmente Asia, la Unión Europea y Estados Unidos. Asimismo, el comercio entre los países que integran el MCCA y la CARICOM aumentó un 6,8% y un 12%, respectivamente, lo que representa una mejora en comparación con la desaceleración económica sufrida en el 2002. En el otro extremo se encuentra el comercio entre los miembros de la Comunidad Andina, que sufrió una contracción del 5,5%, que se suma a la de 2002 y arroja una pérdida acumulada de -12% con respecto al valor del comercio intracomunitario en 2001, y 1,5% en términos del porcentaje de las exportaciones totales correspondiente a exportaciones intrasubregionales, que se redujo de 10,6% en el 2001 a 9,1% en el 2003.

En la edición anterior del *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2001-2002*, se insistía en que la expansión de las exportaciones latinoamericanas hacia nuevos mercados de Asia estaba contrarrestando la notable desaceleración económica de los principales mercados importadores tradicionales, fundamentalmente de Estados Unidos y la Unión Europea. En el 2003, el mejor desempeño de las economías asiáticas, incluido Japón, se ha reflejado en un incremento de la demanda de productos latinoamericanos, entre otros, carnes, pescado fresco, cereales, café, productos forestales, algunos minerales (cobre, hierro, estaño, níquel, plomo) y materias primas de origen agropecuario. Aunque, en conjunto, los países asiáticos absorben entre un 8% y un 13% del total de las ventas externas de la región, si se incluye o no a México en el cálculo, estas son particularmente importantes para Chile, Perú, Ecua-

dor, Argentina y Brasil que venden en esos países de un 8% a un 32% del total de sus exportaciones.

Por primera vez en 13 años, los países de América Latina y el Caribe consiguieron acumular un superávit comercial de bienes y servicios del orden de los 25.500 millones de dólares y registraron un superávit en cuenta corriente de unos 2.800 millones de dólares, cifra sin precedentes que aumenta a 5.300 millones de dólares si se descuenta el valor correspondiente al déficit sufrido por las economías del Caribe y Panamá. Para encontrar un registro similar en la historia económica de la región es necesario remontarse medio siglo. Uno de los aspectos interesantes de este superávit es que responde a una combinación de aumento de la oferta exportable y una expansión sustancial y generalizada del flujo de las transferencias procedentes del exterior. México y los países de Centroamérica y del Caribe se han beneficiado del alza del valor y del volumen de las exportaciones y del aumento de las transferencias corrientes, a pesar de lo cual siguen registrando déficit comerciales elevados y, por consiguiente, saldos negativos en la cuenta corriente.

En cuanto a la integración comercial internacional, en el 2003 América Latina y el Caribe participaron activamente en varias negociaciones. En primer lugar, en el ámbito multilateral cabe citar la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC, realizada en Cancún a mediados de septiembre. Esta terminó sin resultados debido a las dificultades para avanzar las negociaciones agrícolas, así como a las reservas de algunos países en desarrollo para la discusión de modalidades de negociación en temas como inversiones, política de competencia, trans-

parencia en las compras gubernamentales y facilitación de comercio (los llamados temas de Singapur). Las negociaciones en el marco de la Ronda de Doha deberán seguir su curso en la OMC, aunque las mismas puedan extenderse más allá de los plazos acordados.

Por otra parte, en lo referente a negociaciones extrarregionales, en 2003 Chile alcanzó un importante hito que consolida su política comercial al ratificarse el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos, en plena vigencia desde el 1° de enero de 2004. Asimismo, los países centroamericanos celebraron varias rondas de negociaciones comerciales con los Estados Unidos, las mismas que culminaron con el cierre de las negociaciones para la firma de un Tratado de Libre Comercio con ese país y El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua. Las negociaciones generaron reacciones en sectores particularmente sensibles en Centroamérica tales como lácteos, granos, carnes y azúcar, y especialmente en Costa Rica, donde la mayor apertura de sectores como las telecomunicaciones y los seguros, llevaron a un acuerdo diferente al alcanzado por el resto de los países del Mercado Común Centroamericano. De hecho, Costa Rica, alcanzó un acuerdo con Estados Unidos sólo en enero de 2004, después de obtener mejores condiciones especiales para sus sectores sensibles, y un mayor plazo para la apertura del sector telecomunicaciones y de aseguradoras. Asimismo, a mediados de marzo, República Dominicana concluyó sus negociaciones comerciales con Estados Unidos, sumándose al Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica.

Desde fines de 2002 Estados Unidos

extendió la vigencia de la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA), que se convirtió en la Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA). Asimismo, el Representante de Comercio de los Estados Unidos anunció el interés de su país por negociar tratados de libre comercio con los países andinos. Por su parte, el Secretario General de la Comunidad Andina manifestó su aspiración a que la negociación se desarrolle en un contexto de coordinación y colaboración. Se espera que las negociaciones entre Estados Unidos, Colombia, Perú y Ecuador se inicien el 18 de mayo; las negociaciones con Bolivia se iniciarían posteriormente. Los países aún no han decidido si éstas se realizarán en bloque o bilateralmente. De momento, los países están organizando los equipos de negociadores y las estrategias que aplicarán y, paralelamente se ha iniciado un diálogo entre empresarios, trabajadores y la sociedad civil en general.

En cuanto al Área de Libre Comercio de las Américas, la VIII Reunión Ministerial realizada en Miami en noviembre de 2003 concluyó con la ruptura del esquema de “compromiso único”, según el cual se negociarían los temas en su totalidad y se adoptó un esquema mixto en virtud del cual los países aceptarían obligaciones comunes en una serie de áreas; en cuanto a las restantes, quedaría la posibilidad de realizar a cabo negociaciones bilaterales o plurilaterales. Si bien esta solución permitiría la conclusión formal de las negociaciones en el plazo acordado, la fragmentación de la agenda de negociaciones podría ir en detrimento de los países con menor capacidad de negociación.

Mientras tanto, han continuado las ne-

gociaciones de los países del Mercosur con la Unión Europea, conforme al calendario previamente acordado. Los dos bloques esperan suscribir un acuerdo durante el curso de 2004.

Volviendo a las negociaciones intrarregionales, tanto el Mercosur como la Comunidad Andina han hecho declaraciones destinadas a reforzar estos procesos: “Objetivo 2006” y la Declaración de Quirama, respectivamente. Estas suponen la inclusión de nuevos temas en la agenda de integración, entre los que cabe citar la coordinación macroeconómica, el tratamiento de las asimetrías, el desarrollo sostenible, la integración transfronteriza y el acercamiento entre las subregiones, y entre ellas y el resto de la región. En las declaraciones se expresa una clara voluntad política de profundizar el proceso regional, lo que deberá traducirse en medidas efectivas que otorguen prioridad al comercio y a las inversiones subregionales y faciliten una mayor convergencia económica, normativa e institucional entre las economías involucradas.

En los primeros días de abril del 2004, Colombia, Ecuador, Venezuela y los países del Mercosur concluyeron las negociaciones de un acuerdo de libre comercio en la octava reunión celebrada en Buenos Aires. Este acuerdo puso fin al proceso de negociaciones iniciado hacía casi diez años y ofrece la base necesaria para la conformación de un bloque comercial sudamericano integrado por los países de la Comunidad Andina y el Mercosur. Aún queda pendiente la determinación de la forma en que se desarrollará el proceso de desgravación, es decir el establecimiento de plazos —los cuales podrán ir hasta el año 2016—, y determinación de listas definitivas de productos.

Los países de la CARICOM han logrado mantener una posición coherente en los foros de negociaciones, mediante la coordinación de su participación por intermedio del Mecanismo Caribeño de Negociaciones (Caribbean Negotiating Machinery).

2. Las políticas de promoción y fomento de las exportaciones de bienes y servicios en América Latina y el Caribe

Prácticamente todos los países latinoamericanos y caribeños han formulado y ejecutado programas de promoción de las exportaciones, con mayor o menor éxito, lo que demuestra que los gobiernos están conscientes de la importancia de fomentar el dinamismo de las exportaciones, con vistas a una inserción internacional más equilibrada de sus economías. Sin embargo, al cabo de casi cuatro décadas de adopción de medidas de promoción y fomento de las exportaciones por parte de los países latinoamericanos y caribeños, a través de entidades expresamente dedicadas a estos fines, aún no existe consenso sobre la eficacia de las estrategias empleadas. Además, América Latina y el Caribe se ha caracterizado por bruscos cambios institucionales y esta área no ha sido una excepción. La falta de continuidad institucional en este campo supone un doble riesgo: la interrupción de la prestación de servicios a los exportadores y del desarrollo de series temporales de estadísticas que pudieran servir de base para evaluar objetivamente el esfuerzo técnico, financiero y humano desplegado en cada caso, lo que dificulta la medición de los efectos de la estrategia exportadora y la consecución de sus metas.

Comúnmente, las políticas que no se

someten a análisis de costo-beneficio dan la impresión de ser ineficientes o irrelevantes. En el contexto de austeridad presupuestaria que predomina en la región, ha habido una tendencia a no cubrir las necesidades financieras de los programas de promoción y financiamiento de exportaciones, cuando en realidad las actividades de fomento de las exportaciones deberían recibir un apoyo adecuado, acorde a prioridades claras y explícitas y que favorezca a las empresas que más lo requieran.

Las políticas públicas de expansión y diversificación de exportaciones tienen como objetivo amplio la reducción del sesgo antiexportador de la economía y de los costos de transacción que deben cubrir los exportadores, que distorsionan la rentabilidad relativa de la producción orientada a los mercados interno y externo. Evidentemente, esa rentabilidad depende de varios precios que sufren variaciones a lo largo del tiempo. En el modelo de sustitución de importaciones, por ejemplo, los costos de producción y los márgenes de ganancia dependían en gran medida del régimen de protección (barreras arancelarias y no arancelarias) que elevaban el costo de los insumos utilizados a lo largo de las cadenas productivas. Por el hecho de eliminar la presión competitiva impuesta por las importaciones, la protección permitía márgenes más altos de ganancia, que generaban voluminosas regalías en los sectores de sustitución de importaciones y en los orientados exclusivamente al mercado interno. Por otra parte, había un desincentivo relativo a las exportaciones de las empresas más eficientes en el caso de productos en los cuales el país en cuestión tenía ventajas comparativas reveladas.

En América Latina y el Caribe, las instituciones de promoción y fomento de las exportaciones tienen otra importante función: la eliminación de toda traba que dificulte esta actividad. Se trata de mejorar la infraestructura y los trámites administrativos, adecuar el financiamiento y la carga tributaria, ampliar el acceso a los mercados, aumentar la disponibilidad de información, e incentivar las prácticas que permiten elevar la productividad y la calidad. La apertura comercial ha reducido drásticamente el grado de protección nominal y efectiva, aunque en la mayor parte de los países de la región la apreciación del tipo de cambio incidió en los precios relativos de los bienes transables, dando origen a otra forma de sesgo antiexportador. Toda política de promoción debería asentarse sobre tres pilares: políticas para reducir la vulnerabilidad del sector exportador ante la volatilidad o los desajustes cambiarios, una estructura de protección adecuada a productores y consumidores, y un esquema de incentivos no distorsionantes. Cabe señalar, asimismo, que el uso de incentivos fiscales o financieros aplicables a determinados sectores productivos o ramas de actividades está prohibido por el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Organización Mundial del Comercio.

Es indudable que la composición sectorial de las ventas externas refleja el grado de desarrollo de un país, la dotación de recursos, la productividad promedio y su desarrollo tecnológico. Esto significa que, en un determinado momento, el volumen y la composición de las exportaciones se encuentran limitados por la estructura productiva y tecnológica del país. La eliminación de distorsiones e imperfecciones en el mercado

interno y la estructura de ventajas comparativas determinan los productos que puede exportar un país en el presente, mientras las políticas tecnológicas, de inversión y de educación determinan lo que podrá exportar a mediano y largo plazo. Cuando no se invierte en capacitación tecnológica, desarrollo de recursos humanos e infraestructura, lo más probable es que las políticas de promoción y fomento de exportaciones no sean viables, puesto que se hace necesario compensar a los empresarios por los elevados costos sistémicos que supone la producción de una unidad del bien o servicio exportable. A la larga, esas exportaciones no son sostenibles una vez que se reducen o eliminan las subvenciones.

En el marco de un amplio esfuerzo de la CEPAL para proponer políticas eficaces de transformación productiva con equidad en las economías abiertas de la región, se han analizado los sistemas de promoción y fomento de las exportaciones en los países de la región. En esta edición del *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, se examina lo ocurrido en México, Centroamérica y el Caribe, y en la siguiente edición se espera analizar las políticas e instituciones de Sudamérica.

*México, Centroamérica
y Comunidad del Caribe (CARICOM)*

La descripción del marco institucional para la promoción de exportaciones en los países de México, Centroamérica y de la CARICOM y el análisis de las restricciones internas y externas para la promoción de las exportaciones demuestran que el fomento de las ventas en el exterior cumple una función importante pero no suficiente para incrementar las exportaciones. Las peque-

ñas economías del Caribe han perdido participación en los mercados que no forman parte de la CARICOM. Ante la falta de un entorno macroeconómico adecuado, hay ciertos aspectos de la competitividad sistémica que son esenciales, entre otros la infraestructura física y tecnológica, la intermediación financiera, el desarrollo de los recursos humanos, la facilitación del comercio y los aspectos de la competitividad no relacionados con los precios (normas, estándares internacionales, calidad). La contribución de los instrumentos de promoción y fomento de las exportaciones sigue siendo limitada en términos de su incidencia en la conformación de encadenamientos entre los diferentes sectores de la estructura productiva de los países. Asimismo, la diversificación reciente de las exportaciones mexicanas, centroamericanas y caribeñas ha estado más determinada por decisiones de empresas extranjeras y el acceso preferencial al mercado de los Estados Unidos que por los instrumentos tradicionales de promoción y fomento de exportaciones. Esto significa que las actividades de promoción de exportaciones deben considerarse como parte de la estructura institucional de servicios para el sector empresarial, cuya existencia facilita, mas no es determinante, de la decisión de exportar de las empresas.

El marco institucional del fomento de las exportaciones fue diseñado explícitamente para reorientar la producción hacia el exterior. Sin embargo, las exportaciones realizadas por México, Centroamérica y algunos países del Caribe con posterioridad a la apertura, no provienen de la oferta exportable preexistente, sino más bien de una nueva oferta exportable derivada de inversiones extranjeras y de preferencias otorgadas en

los mercados de destino. A su vez, esa nueva especialización, basadas en los sistemas internacionales de producción compartida, ha sido criticada por su limitado encadenamiento con el resto de la economía y la ausencia de costos irrecuperables (*sunk cost*), lo que otorga a las empresas una elevada movilidad y un escaso poder de negociación ante éstas a los países huéspedes.

A pesar de que algunas instituciones desarrollan sistemas de evaluación de su gestión, la eficacia de las actividades de fomento de las exportaciones es de muy difícil medición. El entorno económico nacional e internacional es determinante de la evolución de las exportaciones; por lo tanto, aunque las políticas de fomento estén bien concebidas y sean adecuadas, es posible que no se traduzcan en un aumento de las ventas externas. En períodos de desaceleración de la economía mundial, indicadores tales como el incremento de las exportaciones o del número de empresas exportadoras pueden declinar, a pesar de que las políticas de promoción de las exportaciones estén bien formuladas. Asimismo, en períodos de bonanza es posible que aumenten tanto las exportaciones como el número de empresas exportadoras, pero ese cambio puede no responder a la promoción de las ventas externas.

En todos los países de la región se han otorgado incentivos similares. En Centroamérica, todos los países han otorgado subsidios a las exportaciones, consistentes en la exoneración del pago del impuesto a la renta y de aranceles a las importaciones condicionadas a la exportación, y se excluye de esos beneficios a las exportaciones al mercado regional. En el caso de México, a partir de

1985 los incentivos se han centrado en la exoneración de impuestos a las importaciones y en la actualidad los regímenes de incentivos prácticamente están desapareciendo, en especial debido a las disposiciones del tratado de libre comercio suscrito con Estados Unidos y Canadá (TLCAN). El proceso de globalización e integración regional tiende a reducir la flexibilidad económica y política de que disfrutaban los países de la CARICOM. De esa forma, la reducción arancelaria resultante obliga a la ampliación de la base tributaria. Asimismo, limita el espacio para los incentivos fiscales, y en general para una política económica discriminatoria.

Dentro del marco de la Ronda Doha, se estableció un procedimiento de prórroga del período de transición previsto en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (párrafo 4 del artículo 27), conforme al cual a partir del 2008 se debe iniciar la eliminación gradual de los incentivos a las exportaciones, que son prohibidos por estar condicionados a la exportación, proceso que debe concluir a fines del 2009. En el caso de los países centroamericanos, el incentivo consistiría en la exoneración del impuesto sobre la renta a las empresas que exportan.

Un factor importante para la modificación de los incentivos es el hecho de que las empresas exportadoras no contribuyen a los ingresos fiscales, a pesar de ser el sector más exitoso y dinámico de las economías. En lo referente a la exoneración del impuesto sobre la renta, hay que hacer una distinción entre varias categorías: *i*) las empresas extranjeras, algunas de las cuales operan de acuerdo al sistema de “centro de costos”, no producen utilidades y, por lo tanto, la exo-

neración del impuesto sobre la renta no es relevante, dado que las utilidades se generan finalmente en el país de origen, donde se paga el impuesto correspondiente; *ii*) empresas extranjeras que producen utilidades, pero no pagan impuestos sobre la renta en el país receptor y, de acuerdo al concepto de “renta global”, tienen que pagarlo en su país de origen. En este caso, cobra sentido la negociación de tratados sobre doble imposición, en virtud de los cuales se podría conseguir que las empresas cancelaran el impuesto sobre la renta en los países en los que se generan las utilidades, que se descontaría del impuesto sobre la renta que tendrían que pagar en su país de origen. Por otra parte, están las empresas nacionales que, al amparo de los regímenes especiales, no pagan el impuesto sobre la renta. Estas empresas son las que realmente se benefician totalmente de esta exención. Como no es una opción extender el beneficio de la exoneración del impuesto sobre la renta a todas las empresas de los países, éstos tendrán que establecer una tasa de renta que sea competitiva internamente.

Asimismo, y con el propósito de fomentar la producción exportable, la modificación de los incentivos debe ir orientada al estímulo de la producción nacional, independientemente del mercado de destino y de que los productos sean tradicionales o no tradicionales. Esto no sólo permitiría que se adecuara a la normativa internacional sobre comercio, sino que también facilitaría la incorporación de productos nacionales en las exportaciones, directa y automáticamente, sin tener que cumplir con requisitos especiales, e indirectamente mediante la creación de una red de proveedores para el sector de exportación. Además, permitiría

superar una de las grandes limitaciones que presentan los actuales sistemas de incentivos en términos de generación de un efecto de “arrastré” sobre el resto de las actividades productivas nacionales y, en el caso de los países centroamericanos, incluso fortalecer el comercio regional. Cuando se conceden incentivos sólo a la producción exportable,¹ es decir cuando se libera a la importación de insumos del pago de aranceles y otros impuestos específicos, las empresas nacionales tienen grandes problemas para transformarse en abastecedores de las firmas exportadoras. Estas empresas tienen que pagar los impuestos y otros cargos a la importación de insumos y, a pesar de que en algunos países existe la posibilidad de recuperar los impuestos pagados, los trámites burocráticos suelen dificultar el proceso, por lo que las empresas extranjeras terminan importando los insumos del exterior. En muchos casos es más fácil y más barato para las empresas bajo regímenes especiales importar insumos del exterior que adquirirlos en el país.

Junto con esto, especialmente en los países centroamericanos, la adopción de sistemas de incentivos no condicionados a mercados de destino y compatibles con la normativa internacional sobre comercio, facilitarían la concreción de programas conjuntos de promoción de las exportaciones. El desarrollo de la competitividad, considerado como principal objetivo de la política de fomento de los sectores productivos, exige la estructuración de una nueva institucionalidad en los países de la región centroamericana y México, institucionalidad que

¹ En Centroamérica, sólo se conceden incentivos a las exportaciones fuera de la región.

se ocupe simultánea y coordinadamente del fomento de la producción y de la colocación de la oferta exportable en los mercados internacionales.

Fomento de las exportaciones de servicios

Aunque no exista una política integrada de fomento de las exportaciones de servicios, en muchos países de la región se aplican políticas destinadas a estimular determinados sectores de servicios, como el turismo, los servicios audiovisuales y de informática, y los servicios de consultoría e ingeniería. La coordinación de las medidas de fomento suele estar a cargo de ministerios específicos y no, como correspondería, de los órganos públicos responsables por el fomento de las exportaciones de bienes.

Al igual que en el caso del comercio de bienes, el de servicios incluye transacciones entre residentes de diferentes países pero las modalidades de suministro son más amplias. Los residentes de los países que intervienen en una transacción pueden trasladarse temporalmente a otro país para realizar una transacción, ya sea para adquirir servicios (turistas internacionales) o para prestarlos (cantante que da un recital fuera de su país). El comercio de servicios que pueden ser digitalizados o incorporados a un soporte material es idéntico al de bienes, porque las transacciones se efectúan por medios electrónicos u otros medios más tradicionales de transporte o comunicaciones. En el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios de la Organización Mundial del Comercio (AGCS o GATS por su sigla en inglés) se reconoce la posibilidad de que residentes del mismo país establezcan una relación de comercio, en la que el prestador de los servicios sea una empresa de capital

extranjero. Tal es la situación que se da cuando la prestación de servicios exige una proximidad física permanente (presencia comercial) entre proveedor y consumidor. Estos son los cuatro modos de prestación internacional de servicios definidos en el AGCS. El comercio transfronterizo corresponde al modo 1; el consumo en el exterior, al modo 2; la prestación mediante el establecimiento de una presencia comercial, al modo 3, y la prestación mediante el desplazamiento del proveedor, al modo 4.

A la multimodalidad de los servicios se agrega su multifuncionalidad. Esta característica obedece a la importancia crítica de los servicios como soporte del tejido económico y social (transportes, servicios financieros, distribución, educación, salud, comunicaciones), como vehículos de intercambio comercial y por mérito propio (servicios profesionales). En la economía contemporánea, la generación del valor agregado a lo largo de las cadenas productivas proviene precisamente de la prestación de servicios, suministrados en el interior de las empresas productoras de bienes o vendidos en el mercado por empresas independientes. En los servicios relacionados con el diseño de productos y procesos, la tecnología de la información, las actividades de investigación y desarrollo, consultoría y gestión, por citar sólo algunas, se concentra la producción de la información y el conocimiento utilizado en la producción de bienes y servicios. Por lo tanto, para una mejor inserción internacional de América Latina y el Caribe es imprescindible la adopción de medidas de política pública que permitan a los países avanzar en la producción y el comercio de servicios, sobre todo de los más intensivos en conocimientos.

La participación de América Latina y el Caribe en el comercio mundial de servicios es relativamente modesta y en el 2003 representó un 3,5% del comercio mundial, porcentaje inferior al cerca de un 5,3% de participación de la región en el comercio mundial de mercancías. Las economías exportadoras de servicios más importantes de la región son México y Brasil, que representan casi un 37% del total regional.

Además de la importancia de los servicios, otra razón para impulsar sus exportaciones en América Latina y el Caribe es el notable déficit acumulado por la región en dicho comercio. Los mayores exportadores de servicios son también grandes importadores, lo que plantea enormes desafíos a los países de la región en el sentido de adaptar y potenciar instrumentos novedosos para el fomento de las actividades de servicios y la promoción de sus exportaciones. El fomento de las exportaciones de servicios tiene objetivos similares al de bienes, es decir, incrementar el número de empresas exportadoras y el valor exportado, diversificar los mercados de destino, y elevar la calidad y el valor agregado de la oferta exportable, pero todo esto presenta una complejidad singular. En la mayoría de los casos, las transacciones de servicios corresponden a la venta de un intangible que no es posible almacenar ni digitalizar y que, por lo general exige un contacto más o menos directo y simultáneo entre el proveedor y el consumidor, lo que se refleja en las múltiples modalidades que adoptan las transacciones internacionales de los servicios.

Debido a esa variedad de modalidades, las estrategias nacionales para la inserción de los servicios en la economía mundial deben articular una serie de elementos, entre

otros las políticas sobre inversión extranjera, migración, competencia, educación y desarrollo tecnológico; los mecanismos de solución de controversias; la protección de los derechos de propiedad intelectual; las normas técnicas y los criterios para la acreditación de prestadores de servicios y un conjunto de materias estrechamente vinculadas al ámbito de la regulación interna. Todas estas interrelaciones se vinculan a áreas especialmente sensibles como la cultura, la seguridad y la soberanía de los Estados y pueden llegar a poner en tela de juicio la legitimidad de los objetivos de las políticas públicas nacionales. Por otra parte, como los servicios también son exportados indirectamente, a través de su incorporación en la cadena de valor asociada a la exportación de bienes y servicios, las acciones de fomento de la producción de los servicios y de sustitución de importaciones por parte de los productores de bienes también deben formar parte de una estrategia de exportación de servicios. Lo anterior significa que una adecuada estrategia de promoción es aquella que vincula instrumentos e instituciones con la formulación de marcos hipotéticos a mediano y largo plazo, que permitan crear nuevas ventajas competitivas. En consecuencia, resulta difícil separar medidas de política que favorecen el desarrollo productivo de las vinculadas al fomento de las exportaciones.

En este sentido, la discusión en la que se contraponen la selectividad y neutralidad de los instrumentos de fomento cobra particular relevancia en el caso de los servicios. Los servicios más dinámicos se producen en un entorno muy competitivo y de rápida obsolescencia. La vida útil y la competitividad de los servicios están constantemente

expuestas a la aparición de nuevos actores en un mercado cada vez más globalizado y abierto. Es difícil para un Estado seleccionar a priori actividades que puedan ser “ganadoras” por un período suficientemente largo para amortizar los recursos invertidos en su promoción. La existencia de un mercado transparente y abierto es lo que permite elegir y apostar por los servicios elegidos como “ganadores”. Paralelamente, es imprescindible adoptar medidas que creen las condiciones adecuadas para que los segmentos dinámicos —especialmente los basados en conocimiento y tecnologías de la información— se amplíen y diversifiquen, dando origen a servicios con mayor valor agregado.

Hay al menos tres grupos de factores clave para una política de promoción y fomento de las exportaciones de servicios: *i*) la incorporación explícita de los servicios en el diseño y la implementación de las políticas macroeconómicas de promoción y fomento productivo y exportador de un país; con excepción de unos pocos servicios tradicionales como el turismo, el transporte, las telecomunicaciones, la construcción y la ingeniería, las políticas económicas concentran su atención en las empresas productoras y exportadoras de bienes (minería, pesca, agricultura e industria); *ii*) el fortalecimiento de la infraestructura tecnológica y de telecomunicaciones, junto con inversiones de largo plazo para el mejoramiento continuo de los recursos humanos; en América Latina, Costa Rica es un modelo de país que está promoviendo las industrias de servicios, como resultado de sus inversiones de largo plazo en educación e infraestructura; y *iii*) la modernización de las normas y regulaciones específicas de las distintas ra-

mas del sector servicios, resguardando y fortaleciendo las que son de carácter prudencial, así como las que impulsan la competencia en los mercados internos.

La primera preocupación debería ser el dar prioridad a la integración de los exportadores de servicios a la economía formal, enfatizando los cuatro modos de prestación de servicios para la definición de los instrumentos de apoyo. Por otra parte, la precariedad de los recursos públicos disponibles para la promoción de exportaciones aconseja un control permanente de la adecuación y la eficacia de las medidas implementadas. Para lograr un desarrollo exportador sostenible, los países deben tener una estrategia bien definida. Con tal objeto, es indispensable la adopción de medidas relativas a la oferta y la demanda (mejoramiento del acceso a los mercados y reducción de costos, entre otras), que permitan aumentar el contenido tecnológico de los servicios y disminuir las diferencias en términos de productividad entre ramas sectoriales y entre empresas del mismo sector.

El mejoramiento institucional de áreas tales como firma y factura electrónica, encriptación de documentos, alfabetización digital y mejor acceso a las tecnologías de información y comunicación son fundamentales para el pleno aprovechamiento del comercio electrónico y otras modalidades de reducción de costos de transacción y para superar las asimetrías existentes en materia de información.

Por último, es importante hacer hincapié en la importancia de las medidas regionales destinadas a expandir la exportación de servicios. El espacio económico natural para los exportadores regionales de servicios se concentra en los mercados de América La-

tina y el Caribe, como ha quedado demostrado en la práctica. Esto obedece no sólo a la proximidad geográfica, sino también a las similitudes culturales, factores que influyen en gran medida en la aceptación de servicios provistos desde el exterior. Hay una serie de actividades de facilitación del comercio que pueden realizarse a nivel regional. Entre las áreas prioritarias pueden citarse las siguientes: i) intercambio de experiencias, mediante reuniones y contactos entre encargados gubernamentales de la ejecución de políticas de fomento; ii) cooperación en materia de información comercial y desarrollo de la imagen regional, difusión de las fuentes más importantes de información comercial disponibles, y iii) adopción de medidas de promoción regional por parte de los gobiernos, basadas en el reconocimiento mutuo de licencias, registros y normas técnicas; de doble tributación y de doble cotización previsional; de protección y promoción de inversiones, y de facilitación del movimiento temporal de personas físicas — especialmente empresarios y sus representantes—, entre otras cosas mediante la emisión de una visa regional de negocios.

3. Aspectos destacados del comercio y las negociaciones comerciales

De Doha a Cancún: la dimensión del desarrollo en las negociaciones de la OMC

La Quinta Conferencia Ministerial de la OMC (Cancún, septiembre de 2003) concluyó sin resultados, lo que frustró las expectativas que había despertado el lanzamiento de la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales, en Doha a fines del 2001, de que ésta se convirtiera en una verdadera “ronda de desarrollo”.

Durante los dos años de actividades

preparatorias, y posteriormente en la Conferencia de Cancún, las demandas y propuestas de los países en desarrollo en relación con las tareas acordadas en Doha recibieron una limitada atención. En la Conferencia de Doha, los ministros participantes se habían comprometido a trabajar para que los beneficios del aumento de las oportunidades y los progresos del bienestar que trae aparejados el sistema multilateral de comercio se extendieran a todos los miembros de la OMC; con tales fines, se consideraba necesario ampliar el acceso a los mercados, adoptar normas equilibradas, y ejecutar programas de asistencia técnica y de fortalecimiento de la capacidad correctamente orientados y que contaran con financiación sostenida.

Además, en las negociaciones de Doha se preveía dar prioridad a los intereses de los países en desarrollo, lo que suponía, entre otras cosas, abordar los asuntos pendientes; garantizar el cabal cumplimiento de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado, corrigiendo y evitando las restricciones y distorsiones en los mercados agrícolas mundiales; reducir o eliminar las crestas arancelarias, los aranceles elevados, la progresividad arancelaria y las barreras no arancelarias a los productos de exportación; aplicar e interpretar los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Acuerdo ADPIC), a fin de reforzar las políticas sobre salud pública y facilitar el acceso a los medicamentos existentes y la investigación y el desarrollo de nuevos medicamentos.

La imposibilidad de llegar a un consenso en Cancún revela las dificultades para transformar intenciones retóricas en acciones concretas que permitan incorporar efectiva-

mente la dimensión del desarrollo en el sistema multilateral de comercio. El debilitamiento del marco multilateral coloca a los países en desarrollo ante la alternativa de suscribir acuerdos de liberalización bilaterales o plurilaterales de variado carácter, en algunos casos con marcadas asimetrías en cuanto a capacidad negociadora y relaciones de poder que les son desfavorables. El sistema internacional de comercio debería estar basado en reglas claras y aplicables a todos los países, independientemente de su peso económico y político.

La consideración de la dimensión del desarrollo en el marco de la Organización Mundial del Comercio debería apuntar a los factores determinantes de una integración beneficiosa de los países en desarrollo a una economía mundial jerarquizada y asimétrica en términos de riesgos y oportunidades y a las características que el sistema de principios y reglas multilaterales deben tener para que la liberalización y la apertura comercial contribuyan efectivamente al crecimiento. Ambas ideas han estado consideradas en la formulación del trato especial y diferenciado para la aplicación de las disciplinas en el sistema multilateral. Sin embargo, el hecho de que la instrumentación de muchas de estas disposiciones no sea de carácter obligatorio sino voluntario ha restado eficacia al concepto. La reformulación del trato especial y diferenciado ha ido adquiriendo más importancia en la medida en que se ha ido extendiendo el ámbito de aplicación del sistema multilateral, que ha dejado de limitarse a los instrumentos aduaneros para extenderse a otros aspectos de las políticas nacionales, como son en buena medida los temas de Singapur.

Los países en desarrollo constituyen al-

rededor del 80% de los 148 países miembros de la OMC.² En los debates y las negociaciones de los últimos años han participado dos grandes bloques de países de esta categoría: los africanos y los menos adelantados, que han planteado exigencias de trato especial y diferenciado, y países grandes más proactivos como Brasil, Egipto y la India, a los que se sumó China en la última Conferencia. Se trata de agrupaciones heterogéneas en las que conviven intereses de países en desarrollo y desarrollados en relación con temas específicos, como ocurre con el Grupo de Cairns, que promueve la liberalización de la agricultura, y los países amigos del *antidumping*, partidarios de disciplinas más estrictas para aplicar este mecanismo. Sin embargo, aún persiste la división entre los dos grupos de países en áreas normativas que han surgido en los últimos años, entre otros los temas de Singapur. Los países de América Latina y el Caribe han tenido posiciones de liderazgo e incluso peso mayoritario en algunas de las configuraciones organizadas en torno a determinados intereses, especialmente desde la Conferencia de Seattle.

En buena medida, los países en desarrollo han adoptado posiciones reactivas o defensivas ante propuestas de los países desarrollados, pero han hecho esfuerzos por otorgar un carácter más proactivo a su participación en las negociaciones. La UNCTAD ha contribuido a formular una

² Incluye a Nepal y Camboya recientemente aprobados para incorporarse al sistema, que son además los dos primeros países menos adelantados que lo hacen desde la conformación de la Organización Mundial del Comercio, fenómeno que además confirma la universalidad de la organización. A fines de abril de 2004 sólo Nepal había concluido todo el procedimiento de adhesión a la OMC.

agenda positiva, como se denomina a esta nueva forma de participación de los países en desarrollo. Entre esos esfuerzos se encuentran la identificación de instancias de desarrollo de políticas y la redacción de propuestas sobre la ampliación de esos espacios, así como la oposición a las normas que los limitan, y recomendaciones para dar mayor coherencia a las políticas internacionales, para el fortalecimiento institucional de la OMC y para la operacionalización de acuerdos y decisiones que mejoren el funcionamiento del sistema.

En la proximidad a la Conferencia de Cancún y durante el desarrollo de la Conferencia se gestaron diversos grupos representativos de países entre los cuales el grupo liderado por Brasil, China e India, y conocido como G-20 o G-22 logró notoriedad. Estos grupos jugaron un papel crítico en las discusiones de la Conferencia, inicialmente en el ámbito de las negociaciones agrícolas.

Durante los años noventa los países de la región desplegaron además un importante esfuerzo de negociación en diversos ámbitos en la perspectiva de un “regionalismo abierto”, que centró inicialmente su interés en afianzar los vínculos comerciales con sus socios regionales—varios de ellos por medio de profundizar los bloques subregionales de larga data. Luego, todos, con la exclusión de Cuba, están involucrados en la negociación con vistas a la formación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y la mayoría—individualmente o en sus agrupaciones regionales— participan también de acuerdos o negociaciones con los Estados Unidos y con la Unión Europea, sean éstos preferenciales o recíprocos. Solo dos países que tienen un amplio conjunto de acuerdos bilaterales con diversos socios, México y

Chile han participado además en negociaciones y suscrito acuerdos con países del Asia.³ Cabe destacar que en muchos de estos acuerdos se han incorporado normas para las cuales aún no existe un marco multilateral.

En el ámbito multilateral los países de la región han participado de configuraciones distintas de grupos de intereses en las últimas conferencias de la OMC. En general han mostrado especial interés por la continuación de la reforma agrícola, dado que un gran número de países latinoamericanos participa en el Grupo de Cairns. Pero también sus propuestas han tenido un carácter más proactivo—agenda 2 Incluye a Nepal y Camboya recientemente aprobados para incorporarse al sistema, que son además los dos primeros países menos adelantados que lo hacen desde la conformación de la Organización Mundial del Comercio, fenómeno que además confirma la universalidad de la organización. A fines de abril de 2004 sólo Nepal había concluido todo el procedimiento de adhesión a la OMC positiva— en materias como las siguientes: ampliación de espacios de política, perfeccionamiento de las normas (como *antidumping*), y lo tuvieron claramente en lo relativo a propiedad intelectual y salud pública. Su coordinación con otros países en desarrollo fue muy acotada durante la preparación y realización de la Conferencia en Doha. Incluso al interior de la región han participado en grupos diferentes atendiendo a sus orientaciones en su estrategia de apertura, especialización, mercados de destino, y también de acuerdo a su tamaño y ubicación geográfi-

³ En 2003, Panamá suscribió un tratado de libre comercio con la provincia china de Taiwán.

ca. Ello hace que difiera también su reticencia o apoyo a temas nuevos que amplían la agenda, como el medio ambiente o los temas de Singapur. Sin embargo, antes de la Conferencia de Cancún estos países tuvieron mayor participación en varias agrupaciones, especialmente del Grupo de los 22 en relación con las negociaciones sobre agricultura.

Los problemas de las discusiones, negociaciones y toma de decisiones en la OMC concitan creciente interés, como es recogido en distintos comunicados a la última Conferencia. La falta de resultados en Cancún se suma a otras dificultades que venía presentando el sistema multilateral del comercio con relación a su forma de trabajo y toma de decisiones, que expresan una nueva realidad, más compleja, debido al aumento de los países miembros y a la ampliación de los temas considerados en sus debates, en el marco de la organización. En este plano se plantean desafíos en materias como la transparencia, el proceso de trabajo en la OMC y sus efectos sobre la participación de sus 148 miembros, el rol de la Secretaría y el proceso de toma de decisiones, el sistema de solución de controversias, entre otros.

Sobre la transparencia, se han formulado precauciones respecto a la forma en que deberían desarrollarse las conferencias ministeriales y hay propuestas de perfeccionamiento. Concretamente, un grupo de países en desarrollo —entre los que se encuentran Cuba, Honduras y República Dominicana— hizo varias recomendaciones respecto de la definición de agenda, el papel de la comisión plenaria, la designación de facilitadores y procedimientos de consultas, entre otros. Algunas de estas recomendaciones fueron acogidas en la reciente Conferen-

cia. También la organización de las negociaciones habría jugado contra los intereses de estos países, al diluir sus áreas de preocupación entre distintos grupos de negociación, como ocurrió con la forma de tratar los temas de aplicación y el trato especial y diferenciado desde Doha.

Definitivamente el número de miembros y la necesidad del consenso se encuentra entre los principales aspectos de preocupación respecto del proceso de toma de decisiones, y también se llama la atención y cuestiona el rol de la Secretaría en este proceso. Por ejemplo la CARICOM hace referencia a la necesidad de una mayor participación de técnicos de países en desarrollo en la Secretaría de la OMC. El sistema de solución de controversias adolece también de dificultades para los países en desarrollo respecto de cómo enfrentar los casos en que puedan mostrar interés o estar involucrados.

Los países en desarrollo se enfrentan a una carencia de recursos para atender los múltiples eventos de discusión o negociación, y en un ámbito cada vez mayor de temas, que a su vez son cada vez más complejos. Esto quiere decir que les presenta dificultad atender las múltiples demandas de atención en los trabajos regulares, así como los preparatorios y de desarrollo de las reuniones formales e informales, y también la práctica de la “sala verde” que convoca a delegaciones acotadas. Si bien en Cancún se implementaron algunas de sus recomendaciones, esta orden de problemas en el sistema y la necesidad de reformas al respecto adquiere fuerza ante la crítica proveniente incluso de los países desarrollados, y claramente la Unión Europea, por la falta de resultados en esta Conferencia.

En términos generales, la situación descrita ha llamado la atención a la gobernabilidad del sistema multilateral y demanda nuevos enfoques para enfrentar las diferencias y corregir los desbalances existentes en éste. Tanto los gobiernos como la Secretaría de la OMC han elaborado estrategias para reforzar la credibilidad del sistema, lo que incluye la mayor difusión de información, discusión con actores domésticos, articulación con las ONG, etc. Ello a su vez se relaciona con la gobernabilidad doméstica que es una materia no menor para que los países puedan elaborar sus estrategias de desarrollo y defender las propuestas que contribuirían en su realización por medio de las negociaciones a múltiples niveles en que están involucrados.

Como ha indicado la CEPAL, existe un papel complementario de instituciones en varios ámbitos para enfrentar las tareas del desarrollo: multilateral, subregional y nacional (CEPAL, 2002). Reconocidas las interdependencias entre las negociaciones en estos ámbitos, las sociedades y los gobiernos deben hacer esfuerzos para fomentar una complementariedad virtuosa en su desarrollo institucional.

Los efectos de la adhesión de China a la OMC en las relaciones económicas con América Latina y el Caribe

En el 2003, China siguió sorprendiendo al mundo con la notable expansión de su comercio exterior, que la colocó en el cuarto y tercer lugar como exportador e importador más importante de todo el mundo. De hecho, sus exportaciones tuvieron una expansión del 35% y sus importaciones aumentaron en un 40%, por lo que su intercambio comercial supera al de América Latina y el Caribe

considerados en conjunto. Esto adquiere particular relevancia cuando se considera que en 1990 las exportaciones de nuestra región duplicaban las de China (véase el cuadro 1). Por otra parte, como ya se ha señalado, China aparece como un mercado de gran importancia para algunos países de la región.

En el último par de años ha crecido la gravitación del comercio entre los países asiáticos en la economía internacional y se han consolidado nuevos patrones de especialización de productos de exportación. En el bienio 2002-2003, el intercambio de bienes entre China y Japón superó la barrera de los 120.000 millones de dólares, prolongando el explosivo crecimiento que ya se repite por cinco años consecutivos. Más significativo aún, China superó a los Estados Unidos, también por primera vez, como principal mercado de origen de las importaciones japonesas, alcanzando el 21,3% del total el mismo período, al tiempo que sus exportaciones hacia la potencia americana excedieron a aquellas provenientes de Japón. China consolida así su condición de gran actor comercial, sobre la base de una robusta relación comercial con Japón, las economías asiáticas de industrialización reciente, y ASEAN. De acuerdo a las proyecciones de inversión de las principales compañías niponas, la integración productiva en el norte de Asia debiera estrecharse aún más, tanto en el corto como en el largo plazo, estimulada por el crecimiento del comercio intraindustrial e intrafirma en el sector de la industria intensiva en tecnología de la información y de las comunicaciones.

La mayoría de los estudios señala que el acceso de China a la OMC, concretada el 11 de diciembre del 2001, tendría un gran impacto comercial a través de las significa-

tivas ganancias en el acceso a los mercados dinámicos de la economía mundial que obtendría este país, en detrimento de las exportaciones de otras naciones en desarrollo, en especial de países de bajos ingresos del Sur de Asia y del hemisferio americano. Sin embargo, las estimaciones de este impacto fluctúan dentro de márgenes significativos.

China concentró en el 2003 cerca del 6,05% y el 2,54% de las exportaciones mundiales de mercancías y servicios comerciales, respectivamente. Algunos analistas estiman que el crecimiento productivo chino asociado a su ingreso a la OMC se concentraría en la industria textil y del vestuario, en detrimento de la agricultura y del sector automotor. Incluso las exportaciones chinas de productos intensivos en capital y tecnología se especializan en operaciones de ensamblaje intensivos en mano de obra. En efecto, se supone que la mayor fuente de competitividad de la economía china es la mano de obra abundante, y barata, estimándose que su mercado laboral

alcanza los 712 millones de trabajadores, de los cuales 499 millones trabajan en zonas rurales del interior, ligadas a la agricultura.

Sin embargo, hay evidencia que China está ganando cuotas de mercado en bienes intensivos en capital y tecnología y que está perdiéndolo en aquellas intensivas en mano de obra, incluyendo la mayoría de sus principales exportaciones textiles. Así, el importante crecimiento del comercio chino-japonés ya mencionado, ha sido estimulado, por una parte, por la expansión de las exportaciones japonesas de bienes de capital e insumos productivos manufacturados, como semiconductores, partes y piezas electrónicas, maquinarias para trabajar metales y grúas automáticas, además de exportaciones tradicionales de productos de hierro y acero. Por otra parte, la expansión de las exportaciones chinas hacia Japón es encabezada por los embarques de maquinarias, los que por primera vez se ubican en esa posición y desplazan a los tradicionales productos textiles. También aumentaron

CUADRO 1
CHINA: PESO RELATIVO DEL COMERCIO EXTERIOR VIS-À-VIS EL COMERCIO EN OTRAS REGIONES Y PAÍSES DEL MUNDO, 1990 Y 2003
(EN MILES DE MILLONES DE DÓLARES Y PORCENTAJES)

Regiones/países/años	Exportaciones				Importaciones			
	Miles de millones de dólares		Porcentajes en el total mundial		Miles de millones de dólares		Porcentajes en el total mundial	
	1990	2003	1990	2003	1990	2003	1990	2003
Mundo	3 448	7 274	100,0	100,0	3 538	7 557	100,0	100,0
Estados Unidos	394	724	11,4	10,0	517	1 306	14,6	17,3
Unión Europea (15)	1 509	2 894	43,8	39,8	1 558	2 914	44,0	38,6
Japón	288	472	8,3	6,5	235	383	6,7	5,1
China	62	438	1,8	6,0	53	413	1,5	5,5
América Latina y el Caribe	150	387	4,3	5,3	119	350	3,4	4,6

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

fuertemente los embarques de equipos de oficina, comunicación y telefonía, revelando nuevos patrones de especialización exportadora intraindustrial y el ascenso chino hacia la elaboración de productos manufacturados más intensivos en alta tecnología.

Los efectos que ha tenido para América Latina la incorporación de China a la OMC se concentran en el comercio tradicional, estructurado según las ventajas comparativas reveladas por la dotación relativa de recursos productivos. El efecto neto estático en la región es el resultado del aumento que se genera en el comercio con China, como consecuencia, primero, del mejoramiento de las condiciones del acceso a su mercado y, segundo, del crecimiento de su economía y los efectos potencialmente amenazantes asociados a la intensificación de la competencia con los productos chinos, tanto en los mercados domésticos como en terceros mercados. La competitividad de los productos chinos, determinada según el perfil de las importaciones de productos chinos en América Latina y el Caribe, se traduciría concretamente en la sustitución de la producción de la industria local de textiles, vestuario y calzado, junto a plásticos, y manufacturas de caucho.

Exceptuando México, la participación de bienes manufacturados en las exportaciones de América Latina, principalmente productos de la industria liviana, no es tan alta como en la mayoría de las naciones asiáticas. Sin embargo, sus exportaciones van principalmente a los Estados Unidos, el cual es también el principal mercado para China. A diferencia del sudeste de Asia, donde los efectos complementarios (crecimiento del comercio intraindustrial, inversiones cruzadas, alianzas estratégicas) son

significativos, en América Latina y el Caribe sus perspectivas son mucho menores y puntuales, circunscritos al comercio intraindustrial que se registra en algunos eslabones de la cadena de producción en los sectores automotriz, electrónica e informática. América Latina y el Caribe tampoco se beneficiará directamente del crecimiento y de la liberalización en el sector de infraestructura, incluyendo puertos y aeropuertos, salvo, eventualmente, un pequeño grupo de compañías brasileñas y argentinas. Lo mismo ocurre en los servicios turísticos y profesionales, donde la distancia física se acentúa con la distancia cultural.

Las nuevas afinidades y potenciales complementariedades de China con Brasil radican en las posiciones comunes que sustentan ante temas gravitantes de la agenda que se negocia en el sistema económico multilateral, en especial, la Ronda de Desarrollo de Doha de la OMC. Como ya se ha indicado, en la Conferencia Ministerial de la OMC realizada en Cancún hubo una gran coincidencia con las posiciones asumidas por Brasil y otros 11 países latinoamericanos ante la agenda agrícola y los temas de Singapur. Brasil asumió el liderazgo y se convirtió en vocero de una coalición de países en desarrollo, bautizado como Grupo 20+, que estimaron que la propuesta conjunta de la Unión Europea y los Estados Unidos en materia agrícola reducía significativamente las ambiciones del mandato de Doha y comprometía negativamente al conjunto de las negociaciones. Estos países proponían una alternativa que contemplaba una ambiciosa eliminación de los subsidios y una fórmula para el acceso a mercados diferenciada entre los países desarrollados y los países en desarrollo. La conformación

de este grupo, y su permanencia a pesar de la deserción de varios de los 12 países latinoamericanos miembros, que con posterioridad han preferido no comprometer las posibilidades de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos, ha sido interpretada en Brasilia y Beijing como un triunfo de los países en desarrollo.

Brasil es prácticamente el único caso en que China se constituye, a lo largo de la década de 1990, no sólo en uno de los principales mercados de destino de las exportaciones y fuente de aprovisionamiento de importaciones, sino que además, un interlocutor con el cual se tiene una visión compartida en muchos de los aspectos claves que se discuten y definen en los organismos comerciales internacionales. En ambos países hay amplios sectores que temen que se establezcan modalidades regionales de proteccionismo que restringirán la inserción externa de los actores. En los años 1990 una creciente relación comercial se sumó a un buen diálogo político. Durante el último bienio, las exportaciones de Brasil a China fueron superiores a las de Japón y las de los países de la ASEAN, ocupando el segundo lugar entre los países de destino de los embarques brasileños, sólo por debajo de los Estados Unidos. En importaciones sólo fue superado por Japón y la República de Corea.

América Latina y el Caribe, como un todo, se beneficia de la internalización en China de las disciplinas comerciales administradas por la OMC, y en general, de poder presentar quejas por prácticas que atenten contra sus derechos ante el órgano de solución de diferencias de esta institución. En aquellas áreas en que no hay una reglamentación multilateral o es demasiado incompleta como ocurre con los subsidios agrícolas y las prácticas *anti-*

dumping, la región tiene un interés común con China en reformar las reglas y eliminar lo que sea muy restrictivo o arbitrario. Como se ha demostrado en los trabajos recientes de la OMC, China puede ser efectivamente un aliado de peso.