

SÍNTESIS

1. LA IMPORTANCIA DE UNA DEMANDA DINÁMICA PARA EL COMERCIO DE LA REGIÓN

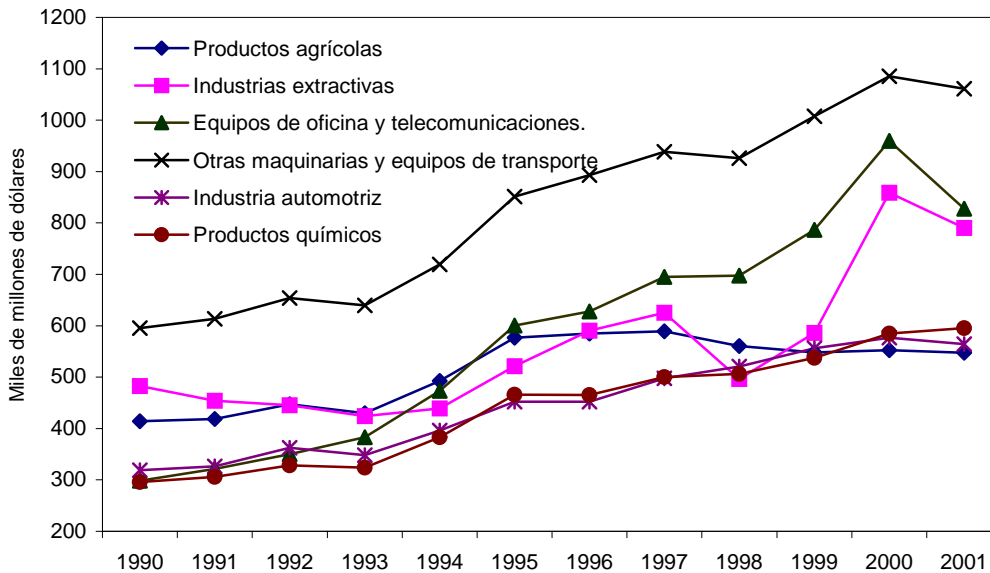
En un lapso de menos de cuatro años, la región tuvo que enfrentar de nuevo una contracción en el valor de sus exportaciones, que fue casi tres veces más elevada que la de 1998. Además, desde 1985 no se observaba una caída conjunta de las exportaciones e importaciones latinoamericanas, con graves consecuencias para el comercio intrarregional. Los datos preliminares para 2002 indican que las exportaciones de bienes de América Latina, en su conjunto, estarían recuperándose levemente. No obstante, esa tenue mejoría, que es muy inferior a las tasas de crecimiento promedio de la década de 1990, ha profundizado el fuerte ajuste por el lado de las importaciones generado en 2001. Al final de 2002, el valor en dólares constantes de las importaciones latinoamericanas fue 11% inferior al de 2000. Esa reducción tiene efectos negativos en la modernización tecnológica de la región porque supone una caída de las compras de bienes de capital además de, como fue señalado, incidir en el comercio intrarregional.

Este comportamiento endeble del comercio exterior latinoamericano se produce en un contexto internacional que ha sido en general adverso. En efecto, en 2001 las exportaciones mundiales de mercancías registraron un crecimiento negativo, tanto en volumen como en valor, de 1.5% y 4.3% respectivamente, con relación al año anterior. Esto no ocurría desde 1982, según la Organización Mundial del Comercio (OMC). Se interrumpe así una tendencia característica de la década del noventa, período en el cual la expansión de los flujos de bienes, servicios y capitales había superado ampliamente la del producto: en 2001, la retracción de las exportaciones mundiales contrastó con un débil incremento del producto mundial, de 1.5%. La contracción de la inversión fija, y sobre todo de la inversión en tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), como consecuencia de la desaceleración económica de los Estados Unidos, incidió en la producción y el comercio de estos bienes y servicios y determinó el descenso en volumen y en valor del comercio de manufacturas, y dentro de esas, de los equipos y el subsector de las TIC (véase el gráfico 1). En 2001, las exportaciones mundiales de manufacturas disminuyeron 4.5% con relación a 2000, sobresaliendo la reducción de las exportaciones originadas en América del Norte y los países asiáticos en desarrollo, de 7% y 9.4%, respectivamente. Al mismo tiempo, la dramática caída de los flujos de productos industriales permitió que, por primera vez desde 1994, las

exportaciones agrícolas registrasen un aumento de su participación en el comercio mundial, promovidas por la expansión de los embarques provenientes de América Latina y de Asia.

Gráfico 1
EVOLUCIÓN DEL COMERCIO MUNDIAL SEGÚN SECTORES PRINCIPALES,
1990-2001

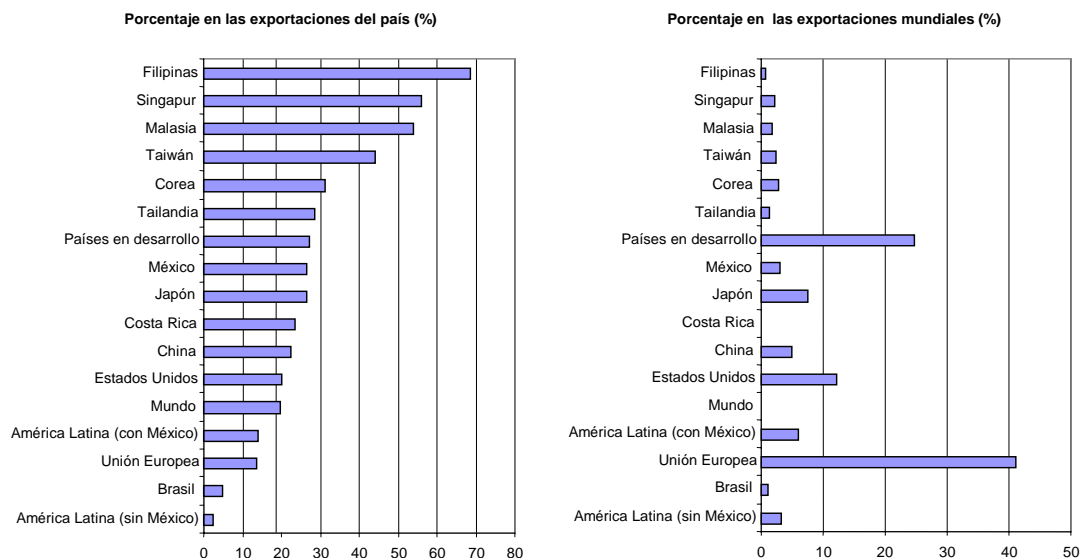
(En miles de millones de dólares corrientes)



Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de datos de comercio COMTRADE de Naciones Unidas, y la Organización Mundial de Comercio, Estadísticas del Comercio Internacional, varios años.

La reducción en los gastos en productos clasificados como TIC explica cerca de 2.6 puntos porcentuales del total de la retracción de 4.3% del comercio mundial en 2001. El impacto de esta contracción de las compras de TIC en las economías asiáticas, ejemplos exitosos de la especialización en estos productos, fue muy fuerte: más del 68% de la caída de sus exportaciones hacia el mundo se debe a la disminución de los embarques de tecnología (véase el gráfico 2). Por otra parte, las consecuencias de esa contracción en las exportaciones latinoamericanas y caribeñas explican solamente cerca de 0.6 puntos porcentuales de la reducción regional de 4% (este valor disminuye a 0.3 si se excluye México). En realidad, los problemas que afectaron al sector de las TIC fueron responsables del 25% de la disminución del valor exportado mexicano en 2001.

Gráfico 2
TECNOLOGÍA DE LA INFORMACIÓN
(Proporción en el comercio del país y participación en el del mundo)



Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de datos de comercio COMTRADE de Naciones Unidas.

Algunos de los factores que engendraron la desaceleración del comercio en 2001 siguieron presentes en 2002 e impidieron que la recuperación de la economía internacional se consolidara, y que el intercambio de bienes y servicios recuperase las tasas históricas de la década de 1990. Por una parte, el reducido crecimiento de la actividad industrial en los países de la OCDE se reflejó en el aumento de la capacidad ociosa, mientras que la inversión fija siguió siendo baja, y los precios de las manufacturas y materias primas, especialmente del petróleo, no repuntaron. En los Estados Unidos, la explosión de la burbuja de las empresas tecnológicas, la aparición de los fraudes contables en grandes empresas que debilitaron la confianza de los inversionistas, y la incertidumbre con respecto a las ganancias de corto plazo, hicieron que el sector privado actuara con cautela a la hora de ampliar sus operaciones, contratar nuevos empleados o comprar equipos nuevos. En efecto, en los países industrializados, y en especial en los Estados Unidos, el crecimiento en el último año ha estado anclado básicamente en la expansión de los gastos públicos y en el comportamiento de los consumidores que han respondido favorablemente a las políticas anticíclicas monetarias y fiscales, lo que ha evitado una contracción más fuerte de la demanda interna. Se mantienen así las proyecciones realizadas a fines de 2001, que sugerían un repunte del crecimiento en 2003, a pesar de no haber aún mucha seguridad en cuanto a su vigor y estabilidad.

Por el lado de la demanda, el complejo escenario internacional contribuyó al deterioro del comercio externo de América Latina y el Caribe. La contracción de la demanda extrarregional se sumó a la debilidad de los intercambios intrarregionales, y la retracción de la inversión en las grandes economías incidió en los precios de las materias primas. Además, la vulnerabilidad del sector externo de la región se vio multiplicada por la disminución de los flujos de financiamiento externo. En esta difícil coyuntura surgieron nuevos polos de atracción para las exportaciones de la región, derivados de la reactivación de los mercados internos de los países asiáticos en desarrollo.

Las profundas crisis económicas que han enfrentado los países de la región y sus esquemas de integración en los últimos años han dejado algunas experiencias que seguramente presidirán los futuros esfuerzos de desarrollo e integración. En primer lugar, los países deben avanzar en la aplicación de políticas e instrumentos para lograr mejores desempeños macroeconómicos, abriendo espacio para políticas anticíclicas, y al mismo tiempo dotar los esquemas de integración regional y subregional de nuevos instrumentos para apoyar los esfuerzos nacionales. Para tal propósito es imprescindible incrementar y perfeccionar la cooperación económica, en especial la financiera, para que los logros ya alcanzados en este terreno tengan mayor magnitud y diversidad en los campos del financiamiento del comercio, las inversiones y las balanzas de pagos. Además, los esquemas de integración deben coadyuvar a la ampliación y diversificación de los mercados externos de los países miembros mediante el perfeccionamiento de sus estructuras y el fortalecimiento de su capacidad de negociación conjunta, con el fin de aminorar los efectos negativos que provienen de la incertidumbre y volatilidad de las corrientes de comercio e inversión de los mercados internacionales.

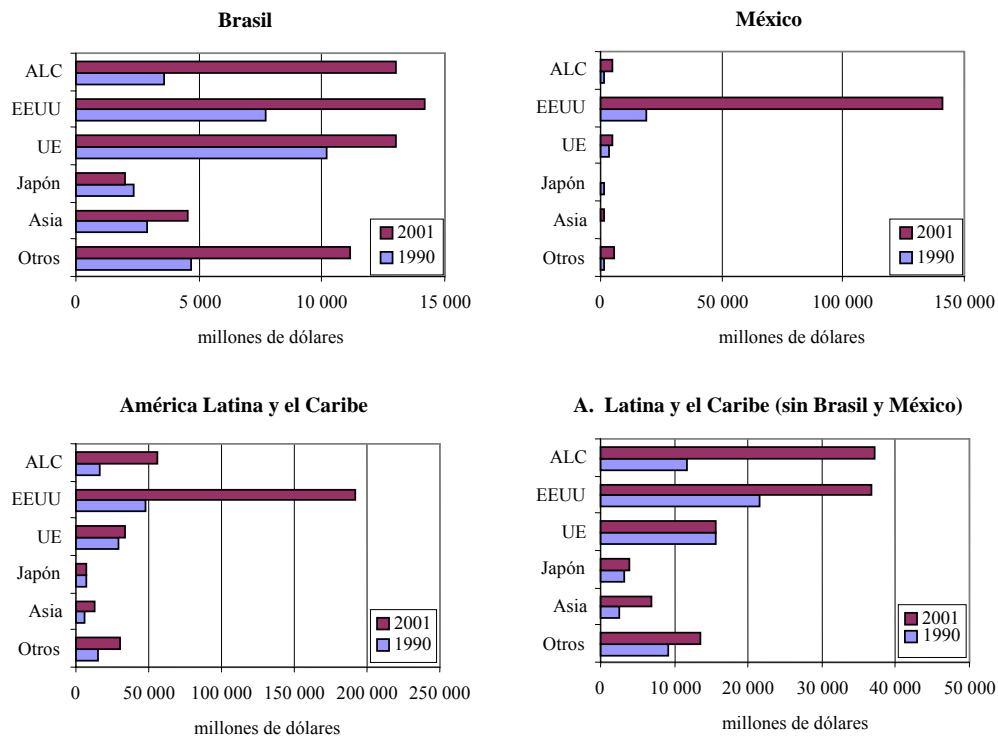
2. LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Evolución del comercio regional de bienes y servicios en 2001-2002

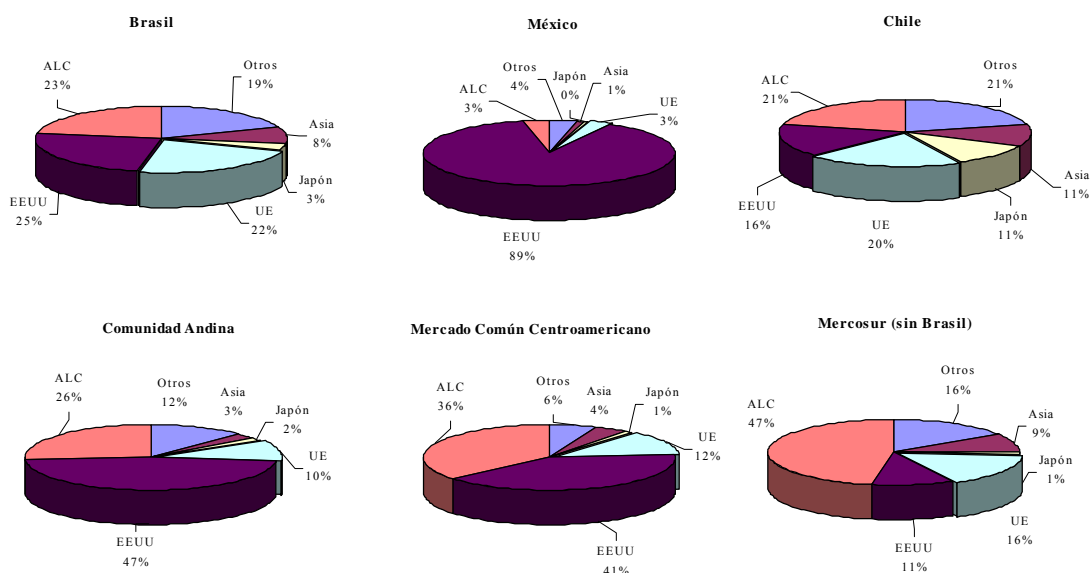
La retracción del comercio latinoamericano de mercancías en el bienio 2001-2002 fue determinada por una suma de factores que tuvieron consecuencias diferentes según la estructura de comercio, el grado y la calidad de la inserción de cada una de las economías de la región en los mercados mundiales (véase el gráfico 3). Intervinieron básicamente: i) la desaceleración económica de los principales mercados importadores; ii) la caída de los precios de los productos básicos y de los precios de las manufacturas, y iii) los problemas de muchas economías regionales que incidieron en la dinámica del intercambio comercial y las inversiones intrarregionales.

Gráfico 3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DESTINO DE LAS EXPORTACIONES, 1990 Y 2001

A. En millones de dólares corrientes



B. En porcentajes del total exportado en dólares corrientes, 2001



Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de datos de comercio COMTRADE de Naciones Unidas.

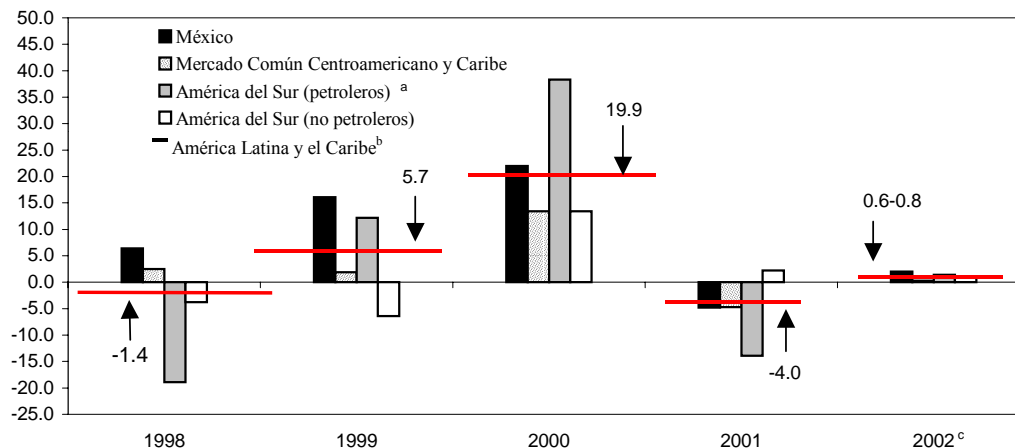
A los problemas que afectaron negativamente al comercio de mercancías se sumaron las secuelas de los dramáticos eventos de septiembre de 2001 en los Estados Unidos que mermaron los ingresos del turismo en México, Centroamérica y el Caribe.

El comercio de bienes en 2001-2002

Después de enfrentar un escenario externo muy adverso en 2001, que se extendió a los primeros meses de 2002, con la retracción de la demanda en los principales mercados importadores y la caída de los precios de sus productos, las exportaciones de mercancías de América Latina y el Caribe empezaron a recuperarse gradualmente y terminaron el año 2002 con un modesto crecimiento estimado entre 0.6% y 0.8%. Este desempeño fue consecuencia de un aumento de los volúmenes embarcados, que en algunos países lograron contrarrestar la persistente caída de los precios de la mayoría de los productos primarios y manufacturados. Por lo tanto, el promedio agregado oculta situaciones contrapuestas: la CEPAL estima que 11 de los 18 países de América Latina experimentaron mermas en el valor exportado, seis de los cuales sufrieron reducciones tanto de los valores unitarios como del volumen exportado. Algunos países, como Chile, Colombia, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y Uruguay, acumularon pérdidas por dos años consecutivos. En la región, Brasil y Perú fueron los únicos que lograron un repunte de sus exportaciones en 2001 y 2002, a pesar de la caída de los precios de sus productos (véase el gráfico 4).

En 2001, los países del Caribe soportaron reducciones considerables de los volúmenes exportados, asociados a la disminución de los precios del azúcar, el arroz, el banano y el petróleo y sus derivados. El impacto de la caída de los precios de azúcar, debido a una sobreoferta en el mercado de los Estados Unidos, perjudicó mucho más a Jamaica, Belice, Guyana y Barbados, en tanto que la inestabilidad de los precios del petróleo afectó directamente a Trinidad y Tabago. En 2002, los datos disponibles definen un panorama heterogéneo, dado que las exportaciones de Belice, Guyana, y Trinidad y Tabago se recuperaron, mientras que las de Suriname y Barbados siguieron cayendo.

Gráfico 4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS EXPORTACIONES, 1998-2002
 (En porcentajes)



Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de información oficial y estimaciones de la División de Estadística y Proyecciones Económicas.

^a Los países petroleros agrupados son Colombia, Ecuador y Venezuela. En la agrupación América del Sur (no petroleros) se incluyen Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Perú y Uruguay.

^b Agrega los 37 países de la región, considerados en los cuadros II.7a y II.7b del capítulo 2.

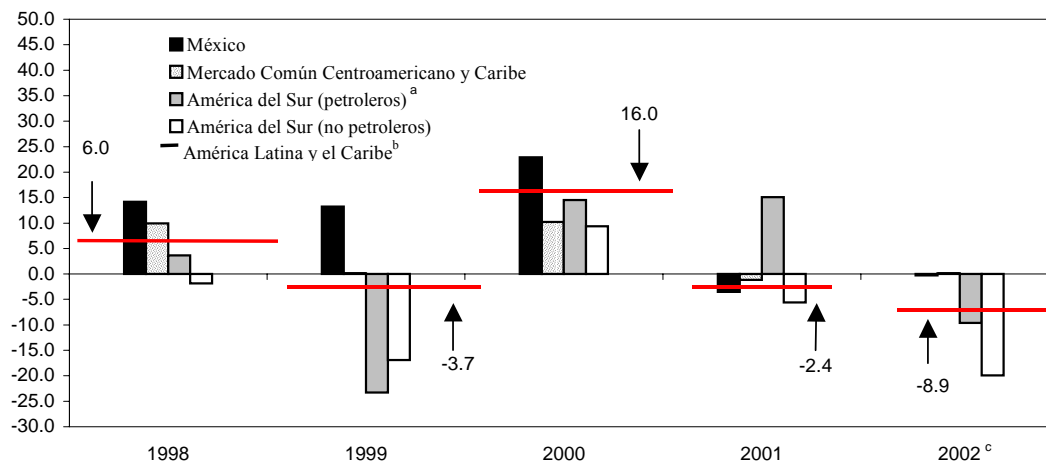
^c Estimaciones preliminares sobre la base de información oficial para el período enero-noviembre.

En 2001-2002, las exportaciones de bienes de la mayoría de los países de la región hacia los Estados Unidos, la Unión Europea y Japón se contrajeron considerablemente. En ese contexto difícil, pocos países pudieron contrarrestar la merma de ingresos derivada del menor dinamismo de estos mercados mediante la expansión relativa de sus exportaciones hacia los países asiáticos en desarrollo, que se transformaron en mercados emergentes dinámicos para los exportadores de la región. Entre los países que lograron mejorar su posición en estos mercados se señalan Chile, México, los países del Mercosur y los del Mercado Común Centroamericano. En el caso de Chile, las exportaciones de concentrados de cobre representan más del 50% de las ventas totales hacia los países asiáticos. Las exportaciones conjuntas de los países del Mercosur hacia Asia se incrementaron en más de 26%, pasando de 5 780 millones de dólares a más de 7 300 millones. En Centroamérica y México, aunque las tasas de crecimiento sean elevadas, la baja participación asiática en sus mercados (3% y 1% respectivamente de las exportaciones totales), hace que su impacto sea muy reducido, al contrario que en Chile y los países del Mercosur, para los que dicha región supone más de 8% de sus exportaciones.

En casi todos los países, el derrumbe de las importaciones como consecuencia de las medidas de ajuste adoptadas para hacer frente a la disminución de ingresos externos generó una espiral contraccionista, uno de cuyos reflejos más importantes fue la merma del comercio intrarregional, sobre todo en el Mercosur. El volumen y el valor importado por los países de

la región se acortaron 7.9% y 8.9% respectivamente en 2002, luego que el valor total de las importaciones se redujera 2.4% en 2001, con un tímido crecimiento en el volumen. Solamente en Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Perú y República Dominicana aumentó el volumen importado, si bien en general este aumento del volumen fue compensado por la baja de los precios (véase el gráfico 5). La reducción de las importaciones argentinas, de casi 20% en 2001 y de más de 57% en 2002, producto de la fuerte crisis que afectó al país, junto con la disminución de más de 14% de las importaciones brasileñas, ocasionaron una caída de más de 37% en los flujos internos del Mercosur. El bienio 2001-2002 terminó siendo otro período difícil para el proceso de integración regional en América Latina y el Caribe. En contrapartida, la caída simultánea de los precios de exportación e importación contribuyó a una leve mejora de los términos de intercambio de la región en el mismo período.

Gráfico 5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASAS DE CRECIMIENTO DE LAS IMPORTACIONES,
1998-2002
(En porcentajes)



Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de información oficial y estimaciones de la División de Estadística y Proyecciones Económicas.

^a Los países petroleros agrupados son Colombia, Ecuador y Venezuela. En la agrupación América del Sur (no petroleros) se incluyen: Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay, Perú y Uruguay.

^b Agrega los 37 países de la región, considerados en los cuadros II.7a y II.7b del capítulo 2.

^c Estimaciones preliminares sobre la base de información oficial para el período enero-noviembre.

El comercio regional de servicios en 2001

Los servicios comerciales son importantes para los ingresos de varios países de América Latina y el Caribe, aunque el promedio de la participación regional de las exportaciones de servicios en las exportaciones totales de bienes y servicios sea inferior a 15%, es decir menor que el promedio mundial de 19%. En los países del Caribe y la CARICOM, que son verdaderas economías de servicios, este rubro supera el 50% del total del

comercio de bienes y servicios, y en algunos casos alcanza hasta el 80%, como ocurre en los países miembros de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS).

En 2001, el valor en dólares corrientes de las exportaciones de servicios se redujo 2.5%. En su conjunto, la desaceleración de las exportaciones de servicios se explica por la mayor contracción que sufrieron en los grandes países exportadores de servicios: México (-7.7%); Mercosur (-4.6%); las economías de la CARICOM (-3.8%), y República Dominicana (-4.3%). Los viajes, el entretenimiento y el turismo, fueron los más afectados por el nuevo contexto internacional que se estableció después de los trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos.

Se estima que en 2002 hubo una reducción adicional de 1.6% en las exportaciones regionales de servicios comerciales; los países de la CARICOM serían los más afectados por esta desaceleración, que fue particularmente aguda en el sector turismo. A los efectos de la disminución general del número de turistas procedentes de Estados Unidos, Canadá y Europa, se sumaron las consecuencias de las tormentas tropicales que perjudicaron el tráfico de cruceros marítimos. Por otra parte, en Granada, Montserrat, Saint Kitts y Nevis y San Vicente y las Granadinas ha habido una leve recuperación del flujo de turistas. En el caso de Bahamas, aunque la actividad registró un crecimiento de un 2.9%, esta tasa es inferior al 7.2% registrado en 2001. En cuanto a modos de transporte, hubo un crecimiento de la llegada de pasajeros por vía marítima, aunque menor que en el 2001 (7.5% y 8.7%, respectivamente), lo cual no compensa la contracción de un 5.8% de los llegados por vía aérea, mayor que el 4.5% registrado en 2001. Las exportaciones de México se contrajeron cerca de 1.3%, las del Mercosur -3.3% y las de República Dominicana -5.5%.

Es notable la diferente evolución del comercio de bienes y de servicios en el conjunto de América Latina y en cada país de la región. Es evidente que el comercio de servicios guarda una relación con el comercio de bienes aunque, dada su composición heterogénea, esa relación no es necesariamente lineal y tampoco los dos segmentos de comercio varían en el mismo sentido. Solamente cuando los servicios exportados (importados) se componen en una proporción significativa de servicios directamente asociados a la exportación (importación) de bienes, como transportes, fletes, seguros, se observan movimientos similares entre el comercio de servicios y el de mercancías: alza en el comercio de servicios cuando el de bienes se expande, y caídas o menor crecimiento cuando, a su vez, éste se desacelera. En 2001, las exportaciones de mercancías de los países del Mercosur se expandieron mientras que las de servicios se redujeron. Las exportaciones de mercancías de los países de la Comunidad Andina se contrajeron casi un 12%, mientras que las exportaciones de servicios aumentaron un 1%. Asimismo, las exportaciones de bienes de los países del Mercado Común Centroamericano disminuyeron 7.6%, mientras que las de servicios aumentaron 13%. La misma tendencia se observa en Chile.

El balance de la cuenta corriente en 2001-2002

En 2001, la contracción del comercio de bienes determinó la acumulación de un déficit comercial para la región del orden de 9 500 millones de dólares, esto es un poco más del doble del registrado en 2000. México y los países centroamericanos aumentaron sus déficits comerciales en aproximadamente 1 700 y 1 000 millones de dólares, respectivamente, en tanto que los países de la Comunidad Andina vieron reducido el superávit comercial acumulado en 2000, al producirse una disminución de las exportaciones, especialmente en Colombia, Ecuador y Venezuela, por una parte, y un aumento de las importaciones, por otra. Los desequilibrios económicos que sufrieron los países del Mercosur provocaron la acumulación de un superávit de unos 8 850 millones de dólares, en tanto que Chile mantuvo un superávit similar al registrado en 2000.

En 2002, los países latinoamericanos acumularon un superávit en el comercio de bienes de más de 24 000 millones de dólares, sobre todo debido a los excedentes comerciales de Argentina, Brasil y Venezuela. En 2001, Argentina había acumulado un déficit de cuenta corriente particularmente elevado, equivalente a cerca de 7.5% del producto. Por su parte, el superávit comercial brasileño, de más de 12 000 millones de dólares, contrasta con la cifra de poco más de 1 200 millones en el mismo período de 2001. En América del Sur, la situación superavitaria de estos dos países (junto con la de Chile, Colombia, Paraguay, Perú y Venezuela) diverge de los déficits registrados por Ecuador, Bolivia y Uruguay, en circunstancias distintas: Bolivia ha incrementado su déficit comercial y Uruguay lo redujo casi a la mitad. En algunos países de Centroamérica (Costa Rica, Guatemala, y Panamá) y el Caribe, hubo un aumento del saldo negativo en el comercio de bienes, mientras que en México se registró una pequeña caída.

En la mayoría de las economías del Caribe, el alza de las importaciones de bienes, superior al promedio regional, mantuvo los déficits en los niveles elevados que se observan desde 1998, destacándose algunos casos más graves como Jamaica, Belice, Antigua y Barbuda, San Vicente y las Granadinas, Granada y Saint Kitts y Nevis. Los únicos países con una posición superavitaria fueron Suriname y Trinidad y Tabago, pero éstos también experimentaron reducciones considerables del saldo comercial en comparación con el del año 2000. Debido a la contracción de los ingresos provenientes del turismo, el peculiar superávit en la cuenta de servicios no fue suficiente para compensar el déficit en el comercio de mercancías. Panamá es un caso aparte, ya que obtuvo ingresos extraordinarios derivados del aumento del gasto realizado por los pasajeros en tránsito, cuyo número aumentó en 2002, así como del crecimiento de las operaciones portuarias que alentaron el alza de las tarifas. Dichos ingresos hicieron que el país pudiera compensar ampliamente su desequilibrio comercial.

Por todo lo señalado, los saldos nacionales y regional del balance de cuenta corriente en los países del Mercosur reflejaron el profundo ajuste de las economías, con la generación de un moderado superávit conjunto en el que influyó la acumulación de un fuerte superávit en Argentina, y de uno más modesto en Uruguay, junto con la reducción en un 60% del déficit de cuenta corriente brasileño y de un 50% del paraguayo. Asimismo, entre 2001 y 2002 se registró un crecimiento de más de 50% del superávit de bienes y servicios de Chile, que de igual manera le permitió reducir el déficit de cuenta corriente a la mitad.

Entre los países de la Comunidad Andina, los desequilibrios de cuenta corriente fueron más agudos en Colombia, Bolivia y Ecuador, en los que las transferencias corrientes —que incluyen las remesas— tuvieron un importante efecto de amortiguación, ya que permitieron cubrir los elevados pagos a factores externos por concepto de rentas de inversión de cartera (bonos pagarés, acciones y otros), inversión extranjera directa (reinversión de utilidades), así como pagos a trabajadores no residentes por concepto de contribuciones a la seguridad social y seguros privados. En conjunto, para este grupo de países, incluido Perú, las transferencias alcanzaron a cubrir casi 50% del saldo negativo de la cuenta de renta de factores. El restante fue cubierto íntegramente por el superávit comercial de bienes y servicios de Venezuela (12 000 millones de dólares).

Para México, República Dominicana y los países del Mercado Común Centroamericano, la tendencia declinante de los déficit de cuenta corriente se mantiene, si bien en el caso mexicano su nivel es aún muy elevado. En general, una fuerte participación de insumos intermedios importados en la industria de exportación, principalmente en las manufacturas que no son maquiladoras, redundó en la acumulación de déficit en el comercio de bienes y servicios. Entre 2001 y 2002, el aumento de las remesas de los trabajadores mexicanos en el extranjero contribuyó a la disminución del déficit de cuenta corriente del país, y a reducir de forma continua la relación entre el balance de cuenta corriente y el PIB.

Entre 2001 y 2002, el saldo de la cuenta de comercio de bienes y servicios de América Latina pasó de un déficit de -1% del PIB regional a un superávit de 0.6%, mientras que el saldo de cuenta corriente se redujo de -2.7% a aproximadamente -1%. Sin embargo, el saldo de cuenta corriente sigue siendo muy elevado en los casos de Nicaragua y Ecuador (32.6% y 9.2% respectivamente), y se mantiene por arriba de 5% en Bolivia, Costa Rica y Honduras.

Aspectos estructurales de la inserción internacional de América Latina y el Caribe

En varios documentos de la CEPAL se ha subrayado que la existencia de un vínculo positivo entre el comercio y el crecimiento de la economía no resulta de la mera integración de las economías nacionales a la economía internacional, sino que depende de la calidad de

esa integración. Por otra parte, una estrategia de crecimiento basada en exportaciones requiere mercados abiertos y en expansión, además de políticas orientadas hacia la diversificación exportadora y la creación de empresas competitivas.

La calidad de la inserción internacional: el lado de la oferta

Uno de los principales objetivos de política pública de las últimas décadas en América Latina y el Caribe ha sido la transformación estructural de la economía, basada en la incorporación deliberada y sistémica del progreso técnico, a fin de lograr una verdadera inserción en la economía mundial por medio del aumento de la productividad laboral. Durante la última década, la región en su conjunto exhibió una de las mayores tasas de crecimiento del comercio mundial de mercancías, así como una profunda modificación en la composición de las exportaciones. Sin embargo, los flujos comerciales no han consolidado un círculo virtuoso de inversión y crecimiento. Al parecer, los dos patrones de inserción peculiares de la región, es decir, el uso intensivo de mano de obra (maquila) y la explotación de recursos naturales, todavía no han sido capaces de producir el resultado esperado, y no se ha generado un proceso endógeno de asimilación y difusión de conocimientos que se traduzca en una oferta rápida y diversificada de bienes y servicios exportables.

La desaceleración de la economía internacional ha demostrado que una economía altamente dependiente de los ingresos de exportación de unos pocos productos, o de algunos mercados, es más vulnerable que otra con exportaciones más diversificadas. De la misma manera, la generación de ingresos de exportación con base en productos cuyo consumo sea poco dinámico implica que los países sólo pueden ampliar sus ventas desplazando a otros competidores, en un contexto de alta competencia que suele estar caracterizado por la tendencia a la baja de los precios correspondientes. Otros criterios para medir la calidad de la inserción internacional de una economía son el contenido tecnológico o el valor agregado neto de las exportaciones, así como los vínculos productivos que las actividades exportadoras originan en la economía, ya sea en el sector manufacturero, ya en el primario o el de servicios.

En los últimos quince años se registró un incremento espectacular de los cambios en la composición del comercio mundial, cambios que se habían ido produciendo de forma más gradual durante varias décadas. Por una parte, se registró una significativa reducción en la participación de los productos agropecuarios, materias primas no alimenticias y, sobre todo, de los combustibles, dado el escaso dinamismo del consumo de algunos de estos productos, junto a la fuerte oscilación a la baja de sus precios. Por otra parte, el comercio de los productos en la categoría de maquinaria y equipo, especialmente los productos electrónicos y los relacionados con la tecnología de la información y de las comunicaciones (TIC), se expandió de manera muy marcada.

Mientras tanto, la especialización exportadora de las economías de América Latina y el Caribe también se ha transformado, aunque en general merced a sus ventajas comparativas estáticas basadas en mano de obra no calificada y recursos naturales abundantes. En efecto, se pueden distinguir, en términos muy generales, tres patrones de especialización exportadora en América Latina y el Caribe. El primero consiste en la integración en flujos “verticales” del comercio de manufacturas —ensamblado de partes, piezas y componentes— dirigidas principalmente al mercado de los Estados Unidos, como se observa en México, algunos países de América Central y el Caribe. El segundo se relaciona mayoritariamente con la integración de los países de América del Sur a flujos “horizontales” de comercio, es decir, de flujos de productos homogéneos en cadenas internacionales de comercialización. Este grupo también se caracteriza por un comercio más diversificado en términos de mercados de destino, que incluyen las propias economías de la región. El tercer patrón, predominante en algunos países del Caribe y en Panamá, corresponde a la exportación de servicios, sobre todo aquellos referentes al turismo, así como a servicios financieros y de transporte.

Evidentemente, estas clasificaciones simplifican desempeños exportadores más heterogéneos. Dentro del patrón de especialización “vertical” por medio de la maquila, o exportaciones intensivas en importaciones, existen grandes diferencias entre México, más diversificado y con una estructura industrial más sofisticada, y las pequeñas economías centroamericanas y caribeñas, especializadas en la industria de textiles y el vestido. Además, la especialización internacional en exportaciones intensivas en importaciones no implica la eliminación de las exportaciones de productos primarios.

Por otra parte, en América del Sur existen diferencias pronunciadas entre las economías andinas, con una canasta exportadora concentrada en pocos productos, y las economías chilena y argentina, mucho más diversificadas en productos y mercados, a pesar de la fuerte proporción del cobre en las exportaciones chilenas. La dimensión continental de Brasil confiere a este país un importante mercado interno que tiene un rol estratégico en las decisiones de inversión de las empresas nacionales y transnacionales. En el trienio 1999-2001, un tercio de las exportaciones totales de Brasil estuvo constituido por manufacturas de tecnología media y alta como consecuencia de la política tecnológica emprendida por el gobierno, que ha generado tecnología propia en un sector tan complejo como el aeroespacial.

Cabe señalar que las exportaciones de México representan alrededor de 47% de las exportaciones totales de América Latina y el Caribe, y que casi la mitad de ellas corresponden a las exportaciones de maquila. Es decir, las exportaciones de maquila mexicana equivalen a cerca de 22% de las exportaciones totales en mercancías de la región. Por otra parte, los análisis sobre el caso mexicano confirman la baja contribución del valor agregado manufacturero a la economía en su conjunto, a pesar del crecimiento del sector de maquila, situación distinta a la de los países que lideran este proceso en Asia. Además, el

sector manufacturero, y en especial el subsector electrónico, excluida la maquila, ha registrado un sistemático déficit comercial desde 1988. Estos datos reflejan la falta de eslabonamientos del sector manufacturero, tanto internos al propio sector como con el resto de la economía.

Asimismo, el aumento de la participación de los productos de mayor contenido tecnológico en el comercio de los países de la región debe evaluarse con cautela. En efecto, si bien los productos son clasificados como intensivos en contenido tecnológico, los países de la región participan en las etapas del proceso productivo que requieren mano de obra no calificada. Aunque la industria maquiladora genere empleos y divisas, y en el largo plazo pueda promover el aprendizaje y el progreso técnico, se necesitan inversiones en recursos físicos y humanos para concretar estos resultados.

Por otra parte, el menor dinamismo promedio de la demanda mundial de los productos primarios y de algunas manufacturas basadas en recursos naturales contrasta con otras características positivas que la producción de estos mismos productos imprime a las economías nacionales. Los sectores basados en recursos naturales pueden presentar altas tasas de crecimiento de productividad, aprendizaje tecnológico, y encadenamientos hacia atrás y adelante, como en el sector manufacturero de alta tecnología. La fuerza impulsora de este proceso debe ser el aumento progresivo del procesamiento local de los recursos naturales, que permite agregar valor a lo largo de la cadena de producción, distribución y comercialización, con incorporación de tecnología y de servicios eficientes. Esto se puede lograr fomentando la cooperación entre empresas locales y empresas transnacionales, así como la incorporación de pequeñas y medianas empresas (pyme) a las cadenas productivas mediante diversos esquemas de asociación empresarial y la formación de aglomeraciones productivas (*clusters*). En realidad, una política comercial integrada debería revalorizar la dotación de recursos naturales de cada país ya sea para su procesamiento industrial o para promover servicios relacionados con el turismo.

El acceso a los mercados de los países industrializados: el lado de la demanda

A pesar de la tendencia general hacia una mayor apertura de las economías, el acceso de productos, servicios y personas a los mercados sigue siendo administrado por los gobiernos nacionales. Mediante barreras arancelarias y no arancelarias, así como por el acceso preferencial negociado, los gobiernos de los países más ricos inciden directamente en los flujos de comercio y, por ende, en la especialización comercial internacional de los países en desarrollo.

Después de varias rondas de liberalización comercial, el arancel promedio consolidado de la Unión Europea y de los Estados Unidos para productos no agrícolas es muy bajo y no constituiría una barrera importante al acceso de esos productos. Empero, por una parte, ese promedio bajo no permite apreciar los valores extremos de algunos aranceles ni la progresividad arancelaria que resta eficacia a los esfuerzos de diversificación exportadora de los países de la región. Por otra parte, el arancel promedio agrícola es aún relativamente elevado con alta desviación típica. Además, al contrario de los países latinoamericanos, que aplican derechos arancelarios ad valorem a las importaciones en función de su valor fob en el punto de exportación, las estructuras arancelarias de los Estados Unidos y la Unión Europea son muy heterogéneas, debido a la aplicación de aranceles específicos por unidad de peso/volumen o de número de piezas, mixtos y estacionales, además del empleo de contingentes arancelarios y regímenes especiales para varios productos. El uso de aranceles específicos se traduce en una protección más elevada que la que ofrecen los derechos ad valorem dado que el grado de protección crece conforme se reduce el precio del producto. De esta manera, el promedio arancelario de estos países o conjunto de países incluye una “equivalencia” de los derechos específicos a un derecho ad valorem, mientras que las estructuras arancelarias latinoamericanas son más parejas y transparentes. A esta composición heterogénea se añaden medidas de defensa comercial que, en algunas industrias, se han convertido en instrumentos efectivos para eliminar la competencia de productos importados en los Estados Unidos y, en menor medida, en la Unión Europea.

En 2001, cerca de 79% de las importaciones estadounidenses provenientes de la región no pagaron derechos, lo que representa un leve aumento con respecto al 75% registrado el año anterior. Sin embargo, una mirada más detallada a los aranceles estadounidenses, por productos, revela que aunque el arancel promedio sea muy bajo, existen valores extremos que afectan a varios productos de interés para la región, tales como productos alimenticios, textiles, calzado, productos de cuero, artículos de joyería, cerámica, vidrios, entre otros. De la misma manera, los aranceles ad valorem llegan a tipos del 350% en el caso del tabaco, 164% para los cacahuets y 132% para la mantequilla de cacahuete (tipos de aranceles fuera de contingente).

Además, los aranceles de los Estados Unidos muestran una fuerte progresividad, es decir aumentan a medida que crece el grado de elaboración de los productos. La progresividad puede ser notoria en el caso de las ramas de producción de alimentos, bebidas y tabaco, así como en las de textiles, prendas de vestir y cuero. Por ejemplo, el gobierno de Chile indicó que en los Estados Unidos las manzanas frescas no pagaban derechos, mientras que las manzanas secas tenían un arancel específico de 0.74 centavos por kilo y las mermeladas pagaban casi 6% (y no están incluidas en el Sistema Generalizado de Preferencias). De modo similar, los duraznos frescos no pagan derechos (excepto los

estacionales, entre el 1° de junio y el 30 de noviembre) y los duraznos en conserva pagan 17%.

Al igual que en los Estados Unidos, la protección comunitaria en la Unión Europea no responde tanto al arancel promedio como a la heterogeneidad de la estructura arancelaria, en la que predominan niveles arancelarios extremos, aranceles específicos, mixtos y estacionales y la progresividad arancelaria. Por otra parte, la Unión Europea administra las necesidades del consumo interno y las relaciones económicas internacionales sobre la base de una franquicia arancelaria o de aranceles reducidos que se otorgan en su mayor parte mediante acuerdos y arreglos preferenciales con los países. Por ejemplo, según datos de la Comisión Europea, en 2000, el 90% de las importaciones comunitarias procedentes de los países andinos y el 61% de las del Mercosur ingresaron sin pagar derechos (59% de los bienes industriales y 63% para los agrícolas).

Cabe notar que exportar a los Estados Unidos puede ser difícil debido al complejo sistema de normas y reglamentaciones en los ámbitos federales, estatales y locales, que se traduce en trámites onerosos y un lento proceso para reunir la información necesaria. De igual manera, para que un producto pueda ingresar en el mercado de un Estado miembro de la Unión Europea, debe cumplir las reglamentaciones pertinentes para alcanzar los objetivos de protección de la salud, seguridad y medio ambiente. En general, los exportadores de productos agropecuarios a la Unión Europea se quejan de la multiplicidad de normas, procedimientos de evaluación de conformidad, etiquetados y certificación, debido a la existencia de un conjunto heterogéneo de requisitos que no están armonizados entre los países miembros. Otros requisitos generales, aplicables a todos los productos, son la protección contra la publicidad engañosa y la protección de los derechos del consumidor, incluidos los productos agropecuarios primarios. Esos reglamentos se elaboran en el ámbito de la Unión Europea con vistas a su aplicación en todos los países (sectores armonizados), o bien en el ámbito nacional (sectores no armonizados).

Los recientes y trágicos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 llevaron a las autoridades estadounidenses a definir nuevas iniciativas para proteger sus fronteras de la amenaza del terrorismo. Entre estas iniciativas, que van a incidir en las importaciones de los Estados Unidos, se incluyen la Ley de seguridad interna (Homeland Security) (PL 107-296), de 25 de noviembre de 2002, que creó el Departamento de Seguridad Interna; la Ley de seguridad de transporte marítimo (PL 107-295) de 25 de noviembre de 2002; la Ley de seguridad de la salud pública y de capacidad de preparación y respuesta al terrorismo biológico (PL 107-188) de 12 de junio de 2002, y la Iniciativa de Seguridad de Contenedores (CSI) del Servicio de Aduanas de los Estados Unidos de enero de 2002. Todas esas normas, junto con otras que se están gestando, definen criterios más rígidos de seguridad que los exportadores y transportadores deberán cumplir para acceder a este mercado.

Los Estados Unidos controlan el acceso a su mercado mediante barreras arancelarias, restricciones cuantitativas, medidas de defensa comercial y medidas administrativas. Asimismo, fomentan sus exportaciones agrícolas otorgando apoyo financiero a los exportadores para actividades tales como investigación y desarrollo, apertura de mercados, desarrollo de marcas y garantías de créditos a los importadores. Paralelamente, en las últimas décadas, varias administraciones de Estados Unidos han promovido, con cierta continuidad, el acceso preferencial a este mercado, con base en acuerdos bilaterales y plurilaterales de libre comercio. Las más importantes de esas iniciativas de liberalización preferencial son el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) con Canadá y México, que cumple nueve años de vigencia en enero de 2003, y las negociaciones en curso para la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Durante la construcción de este ambicioso proyecto hemisférico, varios países y grupos de países de la región están desarrollando negociaciones con vistas a firmar tratados de libre comercio con los Estados Unidos. Chile ha firmado recientemente un tratado de este tipo, y los países centroamericanos ya tienen formalizado un calendario de negociaciones.

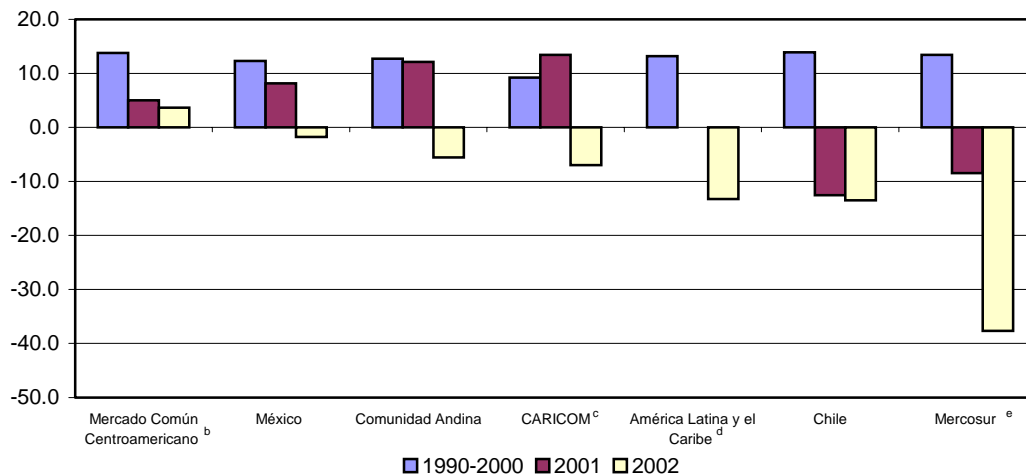
La Unión Europea también ha negociado acuerdos de liberalización preferencial con varios países de América Latina y el Caribe, conforme a las disciplinas de la OMC que rigen estos acuerdos. El 23 de marzo del 2000 la Unión Europea y México suscribieron un amplio acuerdo comercial aplicable a mercancías, contrataciones públicas, la política de competencia y la solución de diferencias, las reglas que rigen el comercio de servicios, las inversiones y pagos conexos, y los derechos de propiedad intelectual. El 12 de noviembre de 2002, Chile también firmó un Acuerdo de Asociación Política y Económica con la Unión Europea. El 27 de septiembre de 2002, la Unión Europea y los países del Caribe, como parte integrante del grupo de países de África, Caribe y Pacífico (ACP), iniciaron las negociaciones previas a la suscripción de los acuerdos de asociación económica previstos en el Acuerdo de Cotonou, del 23 de junio de 2000, que deberán conducir a la liberación del comercio recíproco en un período de transición de 12 años. Asimismo, las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea avanzan gradualmente hacia un acuerdo de asociación interregional.

3. LA INTEGRACIÓN REGIONAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Las dificultades económicas que sufrieron la mayor parte de los países miembros de los esquemas de integración subregionales les obligó en ocasiones a suspender, postergar e incluso no respetar algunos de los compromisos adquiridos para fortalecer el libre comercio entre los socios y formar las respectivas uniones aduaneras (véase el gráfico 6). No obstante, y precisamente por la gravedad de los efectos de la crisis internacional, los países debieron defender y —en la medida de lo posible— ampliar en forma significativa su colaboración. Así, en el Mercosur se está avanzando en el perfeccionamiento de la normativa para la

solución de controversias comerciales y se están intensificando los acuerdos conjuntos con terceros; en la Comunidad Andina se fortalece la reinserción más completa de Perú al esquema andino y se aprueba por fin el arancel externo común (AEC); el Mercado Común Centroamericano mantiene, respecto a las fluctuaciones de sus exportaciones a terceros, el carácter de contrapeso que ya ha adquirido su comercio interno y logra concertar el Plan Puebla-Panamá de cooperación multifacética con México y otros países del istmo; por último, la Comunidad del Caribe, convencida de la vigencia de los principios de su integración, avanza en la creación de la Corte de Justicia del Caribe, el programa que constituye el proyecto Economía y Mercado Único de la CARICOM y el proceso de reflexión que se ha iniciado a los más altos niveles de dirección de esa agrupación.

Gráfico 6
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COMERCIO INTRARREGIONAL,
1990-2000; 2001 Y 2002^a
(Tasas de crecimiento)



Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de información oficial, presentadas en el cuadro II.12.

^a Las tasas de variación anual para los años 2001 y 2002 corresponden a tasas de crecimiento calculadas sobre el comercio intrarregional para el período enero-septiembre, con respecto al año precedente.

^b En el caso de los países de la CARICOM, la información de los años 2001 y 2002, corresponden a tasas de crecimiento calculadas sobre el comercio intrarregional para el período enero-julio de cada año con respecto al año precedente.

^c CARICOM: Comunidad del Caribe.

^d El crecimiento del comercio intrarregional para el período enero-septiembre de 2001 en el caso del conjunto de América Latina y el Caribe, fue nulo (0.0%), motivo por el que en el gráfico no se aprecia dicho porcentaje.

^e Mercosur: Mercado Común del Sur.

Cabe señalar la importancia de las negociaciones con terceros países o grupos de países, y la participación en foros multilaterales para la dinámica de los procesos de integración, puesto que en estas actividades se trazan los rasgos fundamentales de las normas que regirán el comercio en el futuro. La integración regional ha contribuido a mejorar la capacidad negociadora de los países, tal como se comprueba en las negociaciones del ALCA, en las cuales cada esquema participa en forma coordinada con un único vocero. Los gobiernos reconocen que, en la medida en que la cooperación subregional sea más profunda y eficiente, más se fortalecerá la capacidad individual de negociación ante socios comerciales

de más envergadura. De ahí la consideración que se da a las actuales conversaciones entre la Comunidad Andina y el Mercosur para conformar un área sudamericana de libre comercio. Esta vinculación de algunos de los procesos de integración latinoamericanos y caribeños tiene una importancia estratégica por su repercusión tanto en la capacidad de negociación de los países como en la cooperación económica. La integración con economías de otras regiones a partir de la profundización de los esquemas subregionales se ha ido ampliando hacia otros países en desarrollo, como Sudáfrica, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), China, India y otros.

Evolución reciente de la integración intrarregional

Mercado Común del Sur (Mercosur)

El Mercosur, al igual que el resto de agrupaciones de integración de la región, ha enfrentado serios desafíos originados en los desajustes económicos que han sufrido sus países miembros, en parte por la influencia negativa de una situación económica internacional adversa. Hubo que posponer algunos plazos y los vínculos económicos entre los países miembros se han visto afectados. A pesar de esto, debe destacarse que el grupo ha mantenido su cohesión precisamente en los momentos más difíciles, y ha logrado avances en una serie de aspectos. Los Presidentes de los países miembros y asociados se han reunido periódicamente entre junio de 2001 y diciembre de 2002, reiterando en cada uno de sus encuentros la decisión de continuar profundizando la integración. En efecto, la presencia de las dificultades externas y de la crisis internacional les han llevado a la conclusión de que en esta etapa de la globalización les es imprescindible unir sus fuerzas para enfrentar esos desafíos. Brasil, país que se ha hecho cargo de la Presidencia Pro Témpore (PPT) para el segundo semestre de 2002, ha manifestado su deseo de que el esquema persevere en los objetivos ya fijados, supere los problemas actuales, retome el camino hacia la profundización de sus mecanismos, y se una más estrechamente para sus tratos con terceros países y en las negociaciones económicas internacionales.

La fuerte reducción de la demanda regional afectó negativamente al comercio interno del Mercosur, lo que produjo por primera vez reducciones importantes de la participación relativa de las exportaciones intrasubregionales respecto de las totales. La desaceleración de este grupo de países se inició en el cuarto trimestre de 2000, cuando la convertibilidad en Argentina comenzó a sufrir sus primeras dificultades, y se cerraban las fuentes de financiamiento externo. Posteriormente, en 2001, la devaluación real del peso y la fuerte contracción del producto (-4.4%) arremetieron contra la recuperación del año 2000, poniendo en riesgo el futuro mismo de la integración, ya que en 2001 las importaciones intrazonales se desplomaron nuevamente (-15.4%). Las exportaciones de productos manufacturados originadas en Brasil equivalen a una cuarta parte de las importaciones

argentinas de productos manufacturados y semimanufacturados, especialmente vehículos y piezas de vehículos, productos siderúrgicos y petroquímicos, así como equipo electrónico y bienes de capital. Empero, aún en 2002, año en que se produjo el mayor retroceso a causa de la dramática caída de la actividad en Argentina y la contracción de la demanda de importaciones en Brasil, la participación del comercio recíproco en el comercio de los países miembros todavía es superior en casi un 50% a la registrada en 1990, antes de que se constituyera el Mercosur. El difícil escenario internacional, que se tradujo en la devaluación de las monedas nacionales, ha determinado un aumento de adquisiciones de empresas que ha generado flujos significativos de inversiones intrasubregionales.

Sin embargo, las condiciones internas y externas han influido en la definición del grado y de la forma en la que se pueden alcanzar los objetivos que se determinaron para el Mercosur y la adecuación de las prioridades que el grupo se fijó en un inicio. Algunos temas se perfilan como materia de importante e impostergable reflexión, como por ejemplo los relativos al acceso a los mercados, el perfeccionamiento de la unión aduanera, una mayor coordinación de políticas macroeconómicas, medidas de apoyo mutuo en momentos de crisis, la ampliación del grupo en el área sudamericana, la consideración de las asimetrías existentes entre las partes y la convalidación de las normas comunes en las legislaciones nacionales.

Comunidad Andina

Durante 2001, las exportaciones de este grupo crecieron casi un 9%, cifra que sumada al crecimiento notable del año anterior (31.3%), logró elevar su nivel al récord histórico alcanzado en 1997 (5 600 millones de dólares). Con excepción de Venezuela, los otros cuatro países andinos aumentaron sus ventas intracomunitarias. La caída de la exportación venezolana a la subregión en 2001 (-21.8%) se debió enteramente a las menores adquisiciones de los socios y a la baja del precio de petróleo. Sin embargo, aunque se estima un crecimiento negativo de 5.0% del comercio intrarregional para 2002, la proporción de estos flujos en el comercio total será de casi un 10%. Esto indica que el mercado subregional siguió siendo un importante destino de las exportaciones de los países andinos, a pesar de las dificultades internas que casi todos ellos debieron enfrentar, sobre todo en el caso de las exportaciones de productos primarios, como los productos alimenticios en el caso de Bolivia, y los combustibles y manufacturas provenientes de Ecuador. El comercio intrarregional de Perú está más diversificado, con una participación más o menos equivalente entre manufacturas, productos alimenticios y mineros. Destacan las mayores ventas de productos manufacturados desde Colombia al resto de la subregión, especialmente productos químicos, maquinaria y equipo de transporte, y prendas de vestir.

En el proceso de integración hubo importantes avances en las negociaciones con terceros países, en la formación de la unión aduanera y también en la profundización de la cooperación política, social y de paz y seguridad regionales. La zona de libre comercio funciona

en forma relativamente satisfactoria para cuatro de los países andinos, con excepción de Perú. Este país dio pasos significativos en su programa de liberalización arancelaria al poner en marcha una nueva fase de desgravación. Con las decisiones adoptadas en enero de 2002, la Comunidad Andina perfeccionó una serie de normas comunitarias, entre las cuales están las referidas a la armonización de instrumentos y políticas económicas y a la facilitación del comercio, así como al transporte carretero. En esa oportunidad también se avanzó hacia la formulación de una Política Agropecuaria Común Andina.

Las negociaciones para concluir un tratado de libre comercio entre la Comunidad Andina y el Mercosur avanzan gradualmente. En la última reunión las dos agrupaciones progresaron respecto de varias materias: reglas de origen, plazos y ritmos de desgravación de los productos sensibles, productos agrícolas, entre otros. Asimismo, acordaron concluir las negociaciones en diciembre de 2003.

Mercado Común Centroamericano (MCCA)

El comercio interno del MCCA se distingue por su continuado dinamismo, que ha sido particularmente elevado en 2001, al registrar un crecimiento de más de 11%, el mayor de la región, que contrasta con la contracción de las exportaciones a terceros países. A causa de estos comportamientos divergentes, la participación de los intercambios subregionales en el comercio total de los países miembros supera el 25%. En la medida en que se consolide la recuperación norteamericana, puede preverse que se recuperará la exportación a dicho país, con lo que el peso del mercado subregional volverá a los niveles habituales de alrededor de 21% de los años precedentes.

Es evidente que en los gobiernos y sectores privados centroamericanos existe la voluntad política de consolidar la integración como vehículo para avanzar, en forma solidaria y conjunta, hacia mayores y mejores estadios de desarrollo. Otros estímulos han venido a potenciar los esfuerzos integracionistas. Por ejemplo, en 2001 Belice pasó a formar parte del MCCA, cubriéndose así el área completa del istmo. En los últimos años se registraron menos violaciones al libre comercio al interior del MCCA y se han intensificado los trabajos tendientes a perfeccionar la unión aduanera, que deberá estar constituida al principio de 2003, con la excepción de Costa Rica. Además, existe amplia conciencia respecto de los problemas aún pendientes, sus posibles soluciones y los plazos en que éstas deben alcanzarse. Entre los escollos por superar destaca la necesidad de incrementar la capacidad para conciliar posiciones ante terceros países, como los Estados Unidos y la Unión Europea, y en las negociaciones económicas multilaterales que se llevan a cabo en la Organización Mundial del Comercio (OMC). A comienzos de 2003, los países del MCCA deberán empezar las negociaciones para un tratado de libre comercio con los Estados Unidos, y en 2004,

después de haberse constituido como unión aduanera, comenzará un proceso similar con la Unión Europea.

Comunidad del Caribe (CARICOM)

En un entorno económico internacional de muy escaso dinamismo, los esfuerzos por consolidar la integración caribeña impulsados por la CARICOM durante el bienio 2001-2002, si bien han continuado con especial intensidad, sólo han permitido logros limitados, particularmente en el ámbito del arancel externo común (AEC) y de la puesta en marcha del esquema Mercado Único y Economía del Caribe (CSME), cuyo funcionamiento estaba previsto para 2002. La convergencia macroeconómica, que es un aspecto importante para el progreso de los países y del proceso de integración, no parece fácil de alcanzar en el actual contexto económico. No obstante, la Secretaría de la CARICOM (CCS) sigue esforzándose por avanzar hacia las metas planteadas. Por otra parte, las autoridades y organismos de los países miembros han continuado analizando la orientación y el ritmo del desarrollo económico y social en el área y el papel que corresponde a la integración en estas esferas.

Uno de los obstáculos que enfrenta la integración en el Caribe es la asimetría entre los países, cuyos resultados económicos son, en general, excesivamente dispares, no por la falta de coordinación en el grupo, sino por problemas estructurales, como la vulnerabilidad de las economías y las dificultades para reemplazar el aporte de los impuestos derivados del comercio en la recaudación fiscal. Por lo tanto, en el devenir de la integración influirán los progresos que se logren en materia de transformación productiva de los países y de introducción de las necesarias reformas fiscal e institucional.

En el ámbito de las negociaciones internacionales, la acción conjunta instrumentada mediante el Mecanismo Regional de Negociación ha permitido una participación más eficiente del grupo en foros internacionales como la OMC y el ALCA. Esto también ocurre en las actividades dirigidas a mejorar las condiciones de acceso a los mercados de los países desarrollados, básicamente de Estados Unidos y la Unión Europea. Las posiciones comunes que adopta la CARICOM permitirán incrementar los beneficios que reciben los países caribeños de los acuerdos preferenciales suscritos con esas economías. En este contexto, debe resaltarse que los países caribeños aún tienen una elevada dependencia económica de Estados Unidos y la Unión Europea, lo que justifica las opiniones planteadas en algunos estudios y evaluaciones, que aconsejan intensificar los esfuerzos para fomentar la diversificación productiva y de mercados. En esa tendencia se inscribe la voluntad expresada por la CARICOM de establecer relaciones económicas más estrechas con países o grupos geográficamente vecinos, lo que se puede observar, por ejemplo, en las acciones desplegadas por dicha Comunidad en el seno de la Asociación de Estados del Caribe.

La infraestructura necesaria para la integración regional: la experiencia de América del Sur

La integración regional sigue siendo un instrumento efectivo para ampliar mercados, diversificar exportaciones y lograr economías de escala, factores determinantes para que los países latinoamericanos y caribeños puedan incrementar su productividad, generar empleos, atraer capitales y estimular inversiones. Por otra parte, un mayor dinamismo del comercio intrarregional requiere una infraestructura que provea servicios de transporte, energía, y telecomunicaciones eficientes, seguros y con costos competitivos, así como otras políticas sectoriales e integrales que apunten a capitalizar la sinergia que puede generarse entre ellos. En particular, en los estudios sobre comercio se ha equiparado el costo del transporte internacional a las tarifas arancelarias o al tipo de cambio monetario. Una reducción de los costos de los fletes incide directamente en los flujos de bienes de la misma manera que la simplificación de los trámites aduaneros.

Los datos empíricos compilados por la Unidad de Transporte de la CEPAL (base de datos de transporte internacional [BTI]) indican que existe alta varianza de los costos de transporte por tonelada de producto en el comercio entre países sudamericanos según cuál sea el modo de transporte utilizado. La proporción media del costo de seguro y flete para transportar legumbres, frutas y nueces entre Alemania y Francia es considerablemente menor que entre dos países de América del Sur, en distancias similares.

Tradicionalmente, el transporte marítimo ha sido el más utilizado para la carga en América del Sur, aunque en los últimos años se observa un aumento de la demanda de transporte carretero y aéreo. Sin embargo, una de las consecuencias del uso más intenso de los medios de transporte por carretera y por vía aérea es la casi saturación de la red de transportes de las zonas metropolitanas debido a la concentración regional del tráfico, en tanto que otras regiones de estos países todavía carecen de redes adecuadas de acceso al transporte. En consecuencia, en el futuro cercano la situación de la infraestructura de transporte puede obstaculizar las iniciativas de mejorar la competitividad internacional de los productos sudamericanos.

Por esas razones, la integración y el desarrollo de la infraestructura física se señalaron como líneas complementarias de acción en las reuniones de Presidentes de América del Sur realizadas en Brasilia, Brasil y en Guayaquil, Ecuador en 2000 y 2002, respectivamente. En el Plan de Acción para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), elaborado con la colaboración de Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el apoyo de la Corporación Andina de Fomento (CAF), los presidentes enfatizaron el papel de la energía, las redes de transporte y las comunicaciones para la integración de los países de América del Sur. En el campo de los transportes, los países tienen como prioridad

la conformación de redes multimodales que articulen mejor la utilización de las vías terrestres, fluviales, marítimas y aéreas, faciliten el tránsito fronterizo de personas, vehículos y cargas, y contribuyan a dinamizar el comercio y las inversiones en el conjunto de la región.

Cabe notar que el objetivo final de la IIRSA es hacer de América del Sur una región más competitiva y desarrollar y conquistar el espacio geográfico sudamericano. La iniciativa se desarrolla por medio de una cuidadosa planificación y se enfoca desde una perspectiva multisectorial e integrada. Los objetivos de los ejes de integración y desarrollo son: a) la densificación de la actividad económica, b) el desarrollo regional y c) la integración física y económica de los países vecinos sudamericanos. La IIRSA es una iniciativa multinacional que, por primera vez, involucra a los doce países soberanos de América del Sur. Es una iniciativa multisectorial porque no sólo participa el sector transporte sino también el sector energético y fundamentalmente el sector de telecomunicaciones. También es una iniciativa multidisciplinaria porque abarca aspectos económicos, jurídicos, políticos, sociales, culturales, ambientales y otros. La IIRSA contempla mecanismos de coordinación entre los gobiernos, las instituciones financieras multilaterales y el sector privado con miras a combinar la visión política y estratégica de América del Sur, concertar los planes y programas de inversión y jerarquizar los ejes de integración y desarrollo, así como los proyectos específicos de cada uno de éstos. La iniciativa tiene un horizonte inicial de 10 años y se encuentra en su segunda etapa, la de profundización y consolidación, habiendo concluido su etapa fundacional.

4. TEMAS RELACIONADOS CON EL COMERCIO Y NEGOCIACIONES COMERCIALES

El Programa de Doha para Desarrollo en la Organización Mundial del Comercio (OMC)

Los países de América Latina y el Caribe están participando en varias negociaciones comerciales de forma simultánea, con una amplia cobertura de temas y de países, en las cuales buscan obtener un resultado equilibrado de derechos y obligaciones. Aparte de un gran número de negociaciones bilaterales que cada país de la región desarrolla con sus varios socios comerciales, las más importantes son las que involucran a todos los países en el ámbito de la OMC, las del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) (en las que no participa Cuba), y las que diversos países o grupos de países mantienen con la Unión Europea. En los distintos foros se tratan los mismos temas, dado que las negociaciones abarcan desde la eliminación de medidas arancelarias y no arancelarias aplicadas en la frontera hasta un conjunto variado de políticas internas, tales como las medidas de protección a las inversiones y a los inversionistas, políticas de defensa de la competencia, políticas de protección del

medio ambiente, la salud, los derechos de los consumidores y los trabajadores, etc. Aunque el ALCA y los tratados con la Unión Europea se consideren tratados de libre comercio, incluyen cuestiones relacionadas con movimientos de factores (inversiones y prestación de servicios) que antes eran prerrogativas de la formación de mercados comunes.

La actual ronda de negociaciones en la OMC comenzó en la Cuarta Conferencia Ministerial celebrada en Doha (Qatar), en noviembre de 2001. Es la primera ronda de negociaciones multilaterales en el ámbito de la OMC y la novena desde la creación del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que la precedió. La Declaración Ministerial contiene el mandato para las negociaciones sobre una serie de temas, así como para otras labores, entre los cuales se incluyen las cuestiones planteadas por los países en desarrollo relativas a la aplicación de los acuerdos de la Ronda Uruguay. La agenda negociadora abarca temas de interés para todos los países de la región: agricultura, servicios, acceso a mercados para productos no agrícolas, aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) sobre todo la vinculación de estos derechos y la salud pública, la relación entre comercio e inversiones, la interacción entre comercio y política de competencia, la transparencia de la contratación pública, la facilitación de comercio, normas de la OMC (medidas antidumping y subvenciones; acuerdos comerciales regionales), el entendimiento sobre solución de diferencias, la relación entre comercio y medio ambiente, y el comercio electrónico. En efecto, las negociaciones incluyen el Programa de Doha para el Desarrollo que ha sido fruto de los esfuerzos de los países en desarrollo, anteriores a la Conferencia de Seattle, por incorporar los temas de su interés en la agenda, tales como las dificultades de las pequeñas economías, las medidas de trato especial y diferenciado, la relación entre comercio, deuda y finanzas, entre comercio y transferencia de tecnología, la cooperación técnica y la creación de capacidad. Todos ellos deben recibir la misma atención que la elaboración de disciplinas para la liberalización y desregulación de varios mercados.

En la Declaración Ministerial se definieron los temas y los plazos para la presentación de resultados. Las negociaciones deberán finalizar el 1º de enero de 2005, y estarán regidas por el “compromiso único” (*single undertaking*), merced al cual las negociaciones no terminarán hasta que se logren acuerdos en todos los temas; en otras palabras, aunque existan algunos acuerdos, no se darán por concluidas negociaciones parciales, y el resultado en esos temas dependerá de los logros alcanzados en los otros. Se realizará un primer balance durante la quinta Conferencia Ministerial, que se celebrará en Cancún, México, del 10 al 14 de septiembre de 2003. En la reunión, los ministros deberán determinar las modalidades que rejerán las negociaciones en la relación entre interacción entre comercio y política de competencia, facilitación de comercio y transparencia de la contratación pública (los llamados “temas de Singapur”).

Las negociaciones en agricultura empezaron en enero de 2000 por el mandato de la agenda implícita en el Acuerdo Agrícola de la Ronda Uruguay. Varios países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Paraguay y Uruguay) son miembros del Grupo de Cairns, del que forman parte países industrializados (Australia, Canadá y Nueva Zelandia) y otros en desarrollo (Sudáfrica, Filipinas, Indonesia, Malasia y Tailandia), y han participado activamente para promover la plena incorporación del comercio de productos agrícolas a las disciplinas del comercio internacional. Hasta marzo de 2003, los países miembros deberán acordar las modalidades de negociación, es decir los objetivos cuantificados de las negociaciones para la reforma de la agricultura. Algunos países de la región (Cuba, El Salvador, Haití, Honduras, Nicaragua, República Dominicana) se sumaron a otros países en desarrollo (Kenya, Pakistán, Sri Lanka, Uganda y Zimbabwe) para debatir los temas de trato especial y diferenciado y acceso a mercados desde la perspectiva de los países importadores netos de comida. Igualmente, Barbados, Cuba, Dominica, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas y Trinidad y Tabago, junto con Mauricio, presentaron propuestas desde la perspectiva de pequeñas economías. México también presentó propuestas negociadoras en solitario.

Las negociaciones de servicios, que también forman parte de la agenda implícita, empezaron en 2000, y en ella los países de la región también han sido muy activos. Hacia fines de junio de 2002, los países empezaron a presentar sus peticiones de liberalización en servicios en conversaciones bilaterales y confidenciales. Un número significativo de países presentó sus solicitudes. A su vez, el plazo para presentar las listas de ofertas es hasta fines de marzo de 2003. Además, Cuba, Haití, Nicaragua, Panamá, República Dominicana, los países de la Comunidad Andina y los del Mercosur, entre otros, presentaron varias propuestas de liberalización sectorial y de disciplinas horizontales para el comercio de los servicios, en especial con vistas al reconocimiento de la liberalización autónoma que la mayor parte de ellos ya realizaron.

Sin embargo, en los temas de implementación, trato especial y diferenciado y de la relación entre los ADPIC y la salud pública, no se lograron compromisos hasta fines de diciembre. Los países en desarrollo están interesados en obtener obligaciones vinculantes con relación al trato especial y diferenciado, en contra de la tendencia habitual, es decir, la inclusión de recomendaciones de aplicación voluntaria, cuyo incumplimiento no puede reclamarse ante el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC como un derecho menoscabado.

En Doha, encabezados por países que han logrado buenos resultados en la lucha contra el sida —entre otros, India, Brasil y Sudáfrica—, los países en desarrollo lograron que se aprobara la Declaración relativa al acuerdo sobre los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) y la salud pública, en la que se

reitera el derecho de los miembros de la OMC para formular sus propias políticas de salud. Asimismo, se conviene en que las disposiciones del acuerdo no impiden ni deberán impedir que los países miembros adopten medidas para proteger la salud pública. Sin embargo, existen varios aspectos de esta materia que merecen ser aclarados con relación a los países cuya capacidad de fabricación en el sector farmacéutico es insuficiente o inexistente, y que podrían tener dificultades para hacer un uso efectivo de las licencias obligatorias de conformidad con el acuerdo sobre los ADPIC. Por lo tanto, se solicitó al Consejo de los ADPIC encontrar una pronta solución al problema e informar al respecto al Consejo General antes de fines del 2002. Lamentablemente, debido a la intransigencia de los países industrializados, no se pudo llegar a ningún acuerdo al respecto dentro de este plazo.

Es importante destacar algunos componentes de las negociaciones paralelas que mantienen los países de la región con los grandes países industrializados, es decir, con Estados Unidos (ya sea en el ámbito de negociaciones bilaterales o en el ALCA) y la Unión Europea. El 1º de enero de 2005 es la fecha para el término de las negociaciones de la Ronda del Desarrollo, del ALCA y de las negociaciones entre el Mercosur y la Unión Europea. Primeramente, como los mismos temas están presentes en los dos tipos de negociaciones (multilaterales, interregionales y hemisféricas), aunque en el ámbito multilateral los países hayan acordado un compromiso único, es decir, no se pueden dar por concluidos algunos temas sin haber solucionado todos los demás, los acuerdos que Estados Unidos y Unión Europea puedan lograr con grupos más reducidos de países pueden considerarse “cosechas tempranas” vulnerando los compromisos multilaterales. Por otra parte, los grandes países no están dispuestos a hacer concesiones en áreas sensibles, como disciplinas en comercio agrícola, reglas antidumping y de subsidios, para países pequeños que no pueden otorgarles concesiones similares. Estas negociaciones están reservadas para el ámbito multilateral. Se configura así un dilema, puesto que los países pequeños pueden estar pagando por adelantado concesiones que se harán multilaterales en la negociación de la OMC. Asimismo, algunos países están dispuestos a hacer concesiones para tener acceso preferencial a los mercados de los países industrializados, con vistas a atraer inversiones de largo plazo; sin embargo, en el largo plazo la preferencia deja de existir, puesto que se liberaliza el acceso en el ámbito multilateral.

El Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC

El Órgano de Solución de Diferencias de la OMC fue establecido para garantizar la integridad de los derechos y obligaciones del sistema multilateral de comercio. Está constituido por todos los miembros de la OMC y opera por medio de la interpretación de los acuerdos realizada por grupos de expertos, denominados “grupos especiales”. La labor de estos grupos, en el marco político y de concesiones negociadas de la OMC, difiere de la que es propia de un tribunal comercial internacional. Desde sus orígenes, en el antiguo Acuerdo

General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por su sigla en inglés), las partes contratantes buscaron una solución de consenso negociada a un diferendo de naturaleza comercial que mantuviera el equilibrio de derechos y obligaciones entre los países asociados. Sin embargo, el procedimiento de solución de diferencias del GATT no preveía plazos fijos para sus distintas etapas, y las partes sujetas a reclamación podían obstruir con facilidad la adopción de las resoluciones que contrariaban sus intereses. En la Ronda Uruguay, los gobiernos decidieron, por medio del Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias, otorgar un carácter más automático a la adopción de decisiones, reservando el uso del consenso para la tramitación de las quejas. De esta manera, el establecimiento de los grupos especiales, la adopción de sus informes o de los del Órgano de Apelación (en los casos en que se haya recurrido a esta instancia) solamente puede ser rechazado por un consenso negativo, es decir tiene que haber consenso para que un informe sea rechazado.

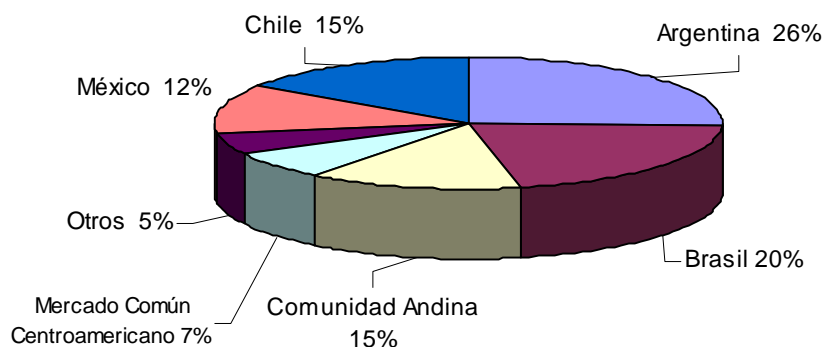
En los ocho años de actividades de la OMC, fueron presentados 273 casos temáticos al OSD, o 300 casos por países, dado que cada caso puede ser iniciado por un número variado de países. Los países de América Latina y el Caribe, individualmente o sumados a otros, estuvieron presentes en cerca de 23% de las 300 solicitudes de consulta, lo que supone una utilización del OSD muy superior a la de los demás países en desarrollo, y en particular, de los exportadores más dinámicos de Asia. Sin embargo, cuando se examina la participación de las regiones en desarrollo como parte reclamada en las consultas, América Latina y el Caribe aparece en una proporción similar a la de los otros países en desarrollo, con cerca de 19% de las diferencias frente al 20% de las demás regiones en desarrollo. La mayor parte de las quejas de la región se dirige a las políticas y prácticas de los países industrializados (casi un 61% de sus quejas), mientras que el 35% restante se refiere a consultas con otros países de la región. Hay un número reducido de controversias con los países en desarrollo de fuera de la región (4%). Los grandes países son los mayores usuarios y también objetos más frecuentes de reclamos del OSD: Argentina, Brasil y México representaron más de 60% de los reclamos de que fue objeto la región, y solamente Brasil tuvo que defenderse de más de 21% del total regional.

En el caso de los bienes, las controversias presentadas por los países miembros de la OMC se refieren a problemas de acceso a mercados. Por una parte, las diferencias reflejan la estructura exportadora del reclamante; por otra, expresan la estructura de protección de los mercados del reclamado. Por lo tanto, en las solicitudes de consulta de los países de la región predominan las diferencias relacionadas con la exportación de productos agropecuarios y de la agroindustria, restricciones a las importaciones de productos textiles y prendas de vestir, y algunos otros productos basados en recursos naturales como el cemento. Además, las medidas relacionadas con los procedimientos de investigación antidumping y de imposición de derechos compensatorios son las que componen una proporción mayor de las diferencias.

Solamente Brasil y, en menor medida, México han presentado diferencias generadas en sus exportaciones de productos manufacturados. Brasil ha tenido que enfrentar dificultades en varios mercados nacionales, tales como las medidas de subvención aplicadas a las exportaciones de aeronaves civiles (caso Embraer de Brasil/Bombardier de Canadá); importaciones de autobuses (en Perú); accesorios de tubería de hierro y de acero (antidumping en Turquía); transformadores eléctricos (antidumping en México); tubería de fundición maleable (antidumping en la Unión Europea); productos de acero (salvaguardias en Estados Unidos). Debido a sus acuerdos con sus principales importadores, México ha tenido menos problemas en sus exportaciones manufactureras, con excepción de las de ciertos bienes tubulares para exploración y explotación petrolera (antidumping en Venezuela).

Países latinoamericanos y caribeños, de distintos tamaños y niveles de desarrollo han utilizado el OSD, aunque los exportadores más grandes y diversificados, como Brasil y México, hayan iniciado un número más elevado de consultas (véase el gráfico 7). Además, los países más pequeños se han asociado con países más grandes, como en el caso del banano, que se menciona más adelante, en el cual los países caribeños defendieron la preservación del sistema de preferencias de la Unión Europea.

Gráfico 7
**AMÉRICA LATINA: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE CONSULTAS
 PRESENTADAS AL OSC DE LA OMC**
(Porcentajes en el total)



Fuente: CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, sobre la base de información de la Organización Mundial de Comercio (véase el capítulo VIII).

El Entendimiento contiene diversas disposiciones sobre el trato especial y diferenciado para los países en desarrollo que, sin embargo, no se han tomado en consideración en los fallos porque no tienen un contenido operativo claro. En efecto,

persisten problemas estructurales del sistema de solución de diferencias cuyo origen se remonta a los tiempos del GATT. Se reconoce que, aun mejorado, el sistema de solución de controversias de la OMC no otorga la misma protección legal a todos los países. El único instrumento que proporciona el OSD para penalizar una anulación o menoscabo de derechos es la imposición de sanciones comerciales discriminatorias por el país demandante contra el país demandado. Empero, la capacidad de sancionar un comportamiento comercial de un país que atente contra los derechos de otro es directamente proporcional a su tamaño económico. Por lo general, la magnitud de la retorsión está limitada por la pérdida comercial que la medida ilegal impuso al país exportador. Como, por definición, los pequeños exportadores representan una parte reducida del mercado del país importador, la retorsión comercial por iniciativa de países pequeños tiende a tener poco impacto en economías más grandes y desarrolladas. Por esa razón, durante el GATT, en 1965, los países en desarrollo intentaron incluir una propuesta para reformar el sistema de solución de controversias que proponía la posibilidad de retorsiones colectivas, que fue rechazada por los países industrializados.

En 1999, en el caso del banano en contra el sistema de preferencias de la Unión Europea, Ecuador trató de compensar el bajo efecto de la retorsión comercial en bienes con la retorsión cruzada, que está permitida por el OSD (artículo 22:3 del ESD). Esto significa que, previa autorización del OSD, un país puede responder a una medida de acceso a bienes con la suspensión de las obligaciones en otro acuerdo. Ecuador buscó la autorización del OSD para sancionar a la Unión Europea por medio de la suspensión de algunas de sus obligaciones sobre aspectos de derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC). El grupo de arbitraje examinó el argumento legal propuesto por Ecuador, que la retorsión comercial no era un instrumento efectivo para los países en desarrollo, pero no le dio la razón. Consecuentemente, Ecuador solamente obtuvo autorización para una retorsión en el comercio de bienes, y no para suspender sus compromisos en materia de protección del derecho de propiedad intelectual.

Según lo acordado en la Reunión Ministerial de Marrakech, realizada en abril de 1994, los gobiernos de los países miembros de la OMC deberían realizar un examen del entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias dentro de los cuatro años siguientes a la entrada en vigor del acuerdo por el que se crea la Organización, es decir, a más tardar el 1º de enero de 1999. Sin embargo, el OSD no pudo llegar a un consenso sobre las cuestiones consideradas con vistas al perfeccionamiento y aclaración del entendimiento, que se han incluido en la actual ronda de negociaciones. A diferencia de los demás temas, en la Declaración Ministerial de Doha se dispone que las negociaciones relativas al entendimiento no serán parte de un todo único, lo que significa que no estarán vinculadas al éxito o fracaso general de las demás negociaciones prescritas en la Declaración y que los países miembros deberán llegar a un acuerdo al respecto antes de mayo del 2003.

En el 2002 se presentaron y analizaron 19 propuestas en sesiones extraordinarias del Órgano de Solución de Diferencias, que abarcan una amplia gama de cuestiones relacionadas con todas las fases del procedimiento de solución de diferencias y reflejan variados puntos de vista. Ocho de ellas provenían de países de la región: seis presentadas por un solo país y dos por varios países. En las seis reuniones realizadas, los participantes han intercambiado opiniones acerca de las consultas, y los procedimientos y actuaciones de los grupos especiales, incluidos los derechos de terceros, la apertura del acceso a las comunicaciones y reuniones, el Órgano de Apelación, el examen de apelaciones y la vigilancia de la aplicación de las recomendaciones del OSD, entre otros. Varias propuestas se refieren al trato especial y diferenciado. A los representantes de los países en desarrollo miembros de la OMC les interesa muy especialmente dar mayor eficacia al OSD, pero no ha sido fácil perfeccionar sus instrumentos sin alterar su carácter de órgano intergubernamental e instancia de negociación.