

2013



Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe

Lenta poscrisis, meganegociaciones comerciales
y cadenas de valor: el espacio de acción regional



NACIONES UNIDAS

CEPAL

2013



Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe

Lenta poscrisis, meganegociaciones comerciales
y cadenas de valor: el espacio de acción regional



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Alicia Bárcena
Secretaría Ejecutiva

Antonio Prado
Secretario Ejecutivo Adjunto

Oswaldo Rosales
Director de la División de Comercio Internacional e Integración

Ricardo Pérez
Director de la División de Documentos y Publicaciones

El *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe* es una publicación anual de la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL, que en esta oportunidad contó con la colaboración de la sede subregional de la CEPAL para el Caribe, la sede subregional de la CEPAL en México y la División de Recursos Naturales e Infraestructura.

El principal responsable del documento es Oswaldo Rosales, Director de la División de Comercio Internacional e Integración, y la coordinación técnica estuvo a cargo de Nanno Mulder, Oficial a cargo de la Unidad de Comercio Internacional.

Además de Oswaldo Rosales y Nanno Mulder, participaron en la preparación y redacción de los capítulos José Elías Durán, Alicia Frohmann, Sebastián Herreros, Roberto Urmeneta y Dayna Zaclicever.

Se agradecen los aportes de Dillon Alleyne, Sebastián Castresana, Martha Cordero, Elena De Jesús, Rebecca Freeman, Tania García-Millán, Michael Hendrickson, A-yeon Kim, Jorge Mario Martínez, Javier Meneses, Gabriel Pérez y Ricardo Sánchez.

Notas

En los cuadros de la presente publicación se han empleado los siguientes signos:

- Tres puntos (...) indican que los datos faltan, no constan por separado o no están disponibles.
- Una raya (-) indica que la cantidad es nula o despreciable.
- La coma (,) se usa para separar los decimales.
- La palabra "dólares" se refiere a dólares de los Estados Unidos, salvo cuando se indique lo contrario.

Publicación de las Naciones Unidas

ISBN: 978-92-1-221115-2 • E-ISBN: 978-92-1-056230-0

ISSN: 1680-8681

LC/G.2578-P • Número de venta: S.13.II.G.5

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2013. Todos los derechos están reservados

Impreso en Santiago de Chile • 2013-758

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Presentación	7
Síntesis	9
Capítulo I	
El impacto de la débil economía mundial sobre el comercio latinoamericano y caribeño	25
A. Introducción	27
B. El bajo crecimiento de los países industrializados	31
1. La favorable coyuntura financiera frente a la débil economía real	31
2. El difícil panorama fiscal y financiero en la zona del euro	35
3. Los Estados Unidos: recortes fiscales que frenan el crecimiento	35
4. El inédito plan “abonomics” para levantar el Japón	37
C. La desaceleración de los países en desarrollo	38
1. Los BRICS.....	38
2. Los desafíos del rebalanceo de la economía china	40
3. El moderado crecimiento del resto de Asia.....	42
D. El impacto de la débil demanda mundial sobre el comercio internacional	44
1. El estancado crecimiento del comercio en 2013	44
2. La política comercial	48
E. El comercio latinoamericano y caribeño	50
1. Evolución del comercio exterior en el primer semestre de 2013	50
2. Proyecciones de crecimiento del comercio exterior en 2013.....	52
Bibliografía	57
Capítulo II	
Las negociaciones megaregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial	59
A. Introducción	61
B. Las redes internacionales de producción y su impacto en el megaregionalismo.....	62
C. El Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión.....	66
1. Antecedentes	66
2. El comercio y la inversión transatlánticos	67
3. Posible impacto económico del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión.....	69
4. Principales contenidos	70
D. El Acuerdo de Asociación Transpacífico	72
1. Antecedentes.....	72
2. Principales contenidos	73
3. Desafíos y perspectivas de la negociación.....	79
E. La Asociación Económica Integral Regional	80
F. Conclusiones	83
Bibliografía	85
Capítulo III	
Participación de América Latina y el Caribe en cadenas de valor	89
A. Introducción	91
B. América Latina y el Caribe en las cadenas de valor.....	91
C. Integración regional y cadenas de valor regionales	94

1. México y los Estados Unidos	97	
2. Costa Rica y los Estados Unidos	101	
3. El resto de países del Mercado Común Centroamericano y los Estados Unidos	104	
4. Guatemala y el Mercado Común Centroamericano	106	
5. La Argentina y el Brasil	109	
6. Colombia y la Comunidad Andina	112	
D. Participación de pequeñas y medianas empresas exportadoras en cadenas de valor	115	
E. Conclusiones	116	
Bibliografía	122	
Publicaciones de la CEPAL	125	
Cuadros		
Cuadro I.1	Asia y el Pacífico (países seleccionados): características de los planos nacionales de desarrollo	43
Cuadro I.2	Evolución de los precios de los productos básicos: índice general y por grupos de productos, 2012 y primer semestre de 2013	46
Cuadro I.3	América Latina: evolución del comercio exterior de bienes según principales destinos, enero a junio de 2013	51
Cuadro I.4	América Latina: evolución del comercio exterior de bienes, primer semestre de 2011 a primer semestre de 2013	52
Cuadro I.5	América Latina y el Caribe: evolución del comercio exterior de bienes, 2012 y 2013	53
Cuadro I.6	América Latina: evolución del comercio exterior de bienes según principales sectores, 2012 y 2013	54
Cuadro I.7	América Latina y el Caribe: descomposición del crecimiento del comercio exterior según valor y volumen, 2013	56
Cuadro II.1	Agrupaciones seleccionadas: población, PIB, comercio de bienes y flujos de inversión extranjera directa, 2012	61
Cuadro II.2	Agrupaciones seleccionadas: participación de las exportaciones intragrupalas en las exportaciones totales, 2000, 2005 y 2008-2012	63
Cuadro II.3	Comercio de bienes de la Unión Europea con los Estados Unidos, por sectores, 2011	68
Cuadro II.4	Comercio de servicios de la Unión Europea con los Estados Unidos, 2009-2011	68
Cuadro II.5	Índice de Grubel-Lloyd de comercio intraindustrial entre los Estados Unidos y la Unión Europea	68
Cuadro II.6	Exportaciones de bienes entre los países participantes en las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico, 2012	73
Cuadro II.7	Red de acuerdos comerciales entre los participantes en las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico, a junio de 2013	74
Cuadro II.8	Comercio entre países del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) cubierto por otros acuerdos, 2012	74
Cuadro III.1	América Latina y el Caribe y agrupaciones seleccionadas: participación de los bienes intermedios en el comercio intra- y extrarregional, promedio 2010-2011	92
Cuadro III.2	América Latina y el Caribe: índices de comercio intraindustrial de bienes intermedios por socios comerciales, 2010-2011	95
Cuadro III.3	América Latina y el Caribe: matriz de relaciones intraindustriales en el comercio intrarregional de bienes intermedios, 2010-2011	96
Cuadro III.4	América Latina y el Caribe (esquemas de integración y países no agrupados): matriz de comercio intraindustrial de bienes intermedios, 2010-2011	97
Cuadro III.5	México: evolución de las exportaciones a los Estados Unidos y al resto del mundo, según tipos de bienes, 2000-2012	98
Cuadro III.6	México y Estados Unidos: comercio intraindustrial de bienes intermedios, 2011-2012	99
Cuadro III.7	Costa Rica: evolución de las exportaciones a los Estados Unidos y al resto del mundo según categorías de bienes, 2000-2011	102
Cuadro III.8	Costa Rica y Estados Unidos: comercio intraindustrial de bienes intermedios, 2011-2012	103
Cuadro III.9	Mercado Común Centroamericano (sin Costa Rica): principales grupos de productos exportados a los Estados Unidos, 2011-2012	105

Cuadro III.10	Guatemala: principales grupos de productos exportados al Mercado Común Centroamericano, 2010-2011	108
Cuadro III.11	Argentina y Brasil: comercio bilateral de bienes con elevada relación intraindustrial, 2010-2011.....	111
Cuadro III.12	Colombia: principales grupos de productos exportados a la Comunidad Andina, 2010-2011.....	113
Cuadro III.13	América Latina (países seleccionados): participación de pequeñas y medianas empresas exportadoras en el comercio exterior, alrededor de 2010	115
Cuadro III.14	América Latina (países seleccionados): participación de pequeñas y medianas empresas exportadoras en las exportaciones a mercados seleccionados, alrededor de 2010.....	116

Gráficos

Gráfico I.1	Países seleccionados: comercio mundial y recuperación de las crisis.....	29
Gráfico I.2	Países avanzados, BRICS y otros países en desarrollo: PIB y producción industrial.....	30
Gráfico I.3	Estados Unidos, Japón, Reino Unido y zona del euro: tasa de política monetaria y expansión de la base monetaria	32
Gráfico I.4	Estados Unidos: índices de la bolsa de valores, 2008-2013.....	33
Gráfico I.5	Estados Unidos, Japón, Reino Unido y zona del euro: crecimiento del PIB trimestral y desempleo	34
Gráfico I.6	Estados Unidos: aportes al PIB y tendencias del comercio.....	37
Gráfico I.7	Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS): PIB, bolsas de valores, tipo de cambio y flujos de capital	39
Gráfico I.8	China: componentes de la demanda del PIB y tasa interbancaria	41
Gráfico I.9	Mundo, Norte y Sur: crecimiento del volumen del comercio, 2008-2013	44
Gráfico I.10	Países y regiones seleccionados: desempeño comercial, 2012 y primer semestre de 2013	45
Gráfico I.11	Evolución de los precios de los productos básicos, enero de 2009 a julio de 2013	46
Gráfico I.12	Evolución del promedio de precios de productos básicos seleccionados, 2012 y primer semestre de 2013	47
Gráfico I.13	América Latina y el Caribe: evolución del comercio exterior según valor y volumen, enero a junio de 2013	50
Gráfico I.14	América Latina y el Caribe: evolución de los precios de los principales productos de exportación.....	55
Gráfico II.1	Agrupaciones seleccionadas: participación en población, PIB, exportaciones de bienes y flujos de entrada de inversión extranjera directa mundiales, 2012.....	62
Gráfico II.2	Agrupaciones seleccionadas: participación de los bienes intermedios en las exportaciones intrarregionales, 2000-2012	64
Gráfico II.3	Comercio de bienes entre los Estados Unidos y la Unión Europea, 2000-2012	67
Gráfico III.1	América Latina y el Caribe y agrupaciones seleccionadas: estructura del comercio intra- y extrarregional de bienes intermedios, por tipos de bienes, promedio 2010-2011	93
Gráfico III.2	México: exportaciones a los Estados Unidos, por categorías de bienes y patrón exportador de bienes intermedios, 2011-2012	98
Gráfico III.3	Costa Rica: exportaciones a los Estados Unidos, por categorías de bienes y patrón exportador de bienes intermedios, 2011-2012	101
Gráfico III.4	Mercado Común Centroamericano (excepto Costa Rica): exportaciones a los Estados Unidos, por categorías de bienes y patrón exportador de bienes intermedios, 2011-2012	104
Gráfico III.5	Guatemala: exportaciones al Mercado Común Centroamericano por categorías de bienes y patrón exportador de bienes intermedios, 2011-2012.....	107
Gráfico III.6	Guatemala: patrón del comercio de bienes intermedios con los restantes países del Mercado Común Centroamericano, 2012	107
Gráfico III.7	Argentina: exportaciones al Brasil por categorías de bienes y patrón exportador de bienes intermedios, 2011-2012	109

Gráfico III.8	Brasil: exportaciones a la Argentina por categorías de bienes y patrón exportador de bienes intermedios, 2011-2012	110
Gráfico III.9	Colombia: exportaciones a la Comunidad Andina por categorías de bienes y patrón exportador de bienes intermedios, 2010-2011	112
Gráfico III.10	Brasil: destino de exportaciones y origen de importaciones de bienes intermedios industriales, 2011	120
Recuadros		
Recuadro I.1	Tendencias que podrían cambiar la localización de la industria estadounidense	36
Recuadro I.2	Los preparativos para la novena conferencia ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC)	48
Recuadro I.3	Controversias comerciales recientes en la Organización Mundial del Comercio (OMC).....	49
Recuadro II.1	Algunas de las principales áreas de posibles discrepancias en las negociaciones del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión	71
Recuadro II.2	Las negociaciones sobre el régimen de origen para el sector textil en el Acuerdo de Asociación Transpacífico.....	75
Diagramas		
Diagrama II.1	Incorporación de nuevos participantes a las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico	72
Diagrama II.2	Miembros de iniciativas de integración comercial seleccionadas en Asia y el Pacífico	82

Presentación

La edición 2013 del *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, titulado “Lenta poscrisis, meganegociaciones comerciales y cadenas de valor: el espacio de acción regional”, se divide en tres capítulos.

En el primer capítulo se revisan los principales rasgos de la persistente debilidad que exhiben la economía y el comercio mundiales. Se espera que este año la economía mundial crezca en torno al 3%, esto es, a una tasa similar a la de 2012. En un contexto de bajo crecimiento y espacio limitado para estímulos fiscales, varios países industrializados intentan dinamizar sus economías mediante masivos estímulos monetarios. En este capítulo se examinan los efectos de estos estímulos sobre el sector financiero y la economía real, junto con sus eventuales externalidades negativas para los países en desarrollo. También se repasa la coyuntura actual en los principales países industrializados y emergentes, y se concluye que en el segundo semestre de 2013 el crecimiento de ambos grupos debería recuperarse levemente. Sin embargo, diversos factores limitarán el crecimiento en los países industrializados en los próximos años. Ellos incluyen el alto endeudamiento público, el lento proceso de desapalancamiento del sector financiero, el elevado desempleo y el envejecimiento de la población. En este contexto, y pese a una cierta desaceleración de su crecimiento, los países en desarrollo continuarán siendo el principal polo de dinamismo de la economía mundial durante el resto de la presente década.

A continuación, se examina la evolución y perspectivas del comercio mundial y regional. Ambos han sufrido a raíz de la debilidad de la demanda mundial. Después de haber crecido solo un 2% en 2012, el volumen del comercio mundial aumentará en torno a un 2,5% en 2013, cifra muy inferior a su ritmo de expansión previo a la crisis de 2008. De este modo, 2013 sería el segundo año consecutivo en que el comercio mundial crecería menos que el PIB mundial. Para América Latina y el Caribe, se proyecta un crecimiento del valor de las exportaciones de apenas un 1,5% en 2013, similar a la tasa registrada en 2012 (1,4%) y con marcadas diferencias entre los distintos países de la región. Por su parte, el valor de las importaciones regionales se expandiría un 4,5%, cifra superior a la registrada en 2012 (3%).

En el escenario arriba expuesto, han surgido a nivel mundial varias negociaciones comerciales conocidas como “megarregionales”, las que se analizan en el capítulo II. Estas apuntan a crear espacios económicos integrados de vasto alcance, ya sean asiáticos, transatlánticos o transpacíficos, e involucran a economías que representan proporciones importantes del producto, la población, el comercio y la inversión extranjera directa mundiales. Otro elemento distintivo es la amplitud y complejidad de su agenda temática, la que considera diversas áreas no abordadas por los acuerdos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) ni por otros acuerdos previos.

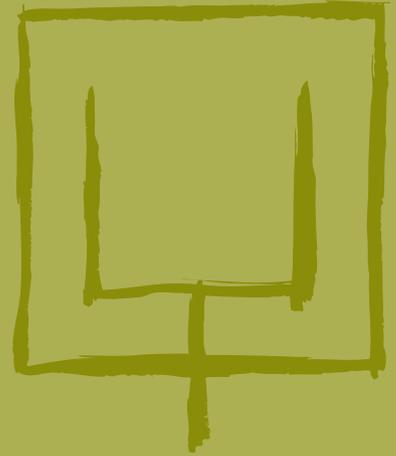
En el segundo capítulo se hace un examen de las principales transformaciones de la organización de la producción y el comercio mundial asociadas al fenómeno de las redes internacionales de producción, las que están en la raíz de las actuales negociaciones megarregionales. Seguidamente se revisan tres procesos de particular importancia: el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión entre los Estados Unidos y la Unión Europea; el Acuerdo de Asociación Transpacífico, que incluye a 12 países de América Latina, América del Norte, Asia y Oceanía; y la Asociación Económica Integral Regional, que reúne a los diez países miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), Australia, China, la India, el Japón, Nueva Zelanda y la República de Corea.

Se concluye que las negociaciones megarregionales en curso probablemente tendrán un fuerte impacto en la distribución geográfica y la gobernanza de los flujos mundiales de comercio e inversión en los próximos años. La magnitud de estas iniciativas, tanto en términos del peso económico de sus participantes como de su ambiciosa agenda temática, podría en la práctica implicar que hacia fines de la presente década se haya producido una verdadera redefinición de las reglas del comercio mundial, al margen del sistema multilateral respectivo. En este contexto, el fenómeno del megarregionalismo plantea a América Latina y el Caribe el desafío de profundizar su propia integración y de mejorar la calidad de su inserción económica internacional, ya sea basada en recursos naturales, manufacturas o servicios.

En el capítulo III se analiza la participación de los países de América Latina y el Caribe en redes internacionales de producción y cadenas de valor. Dicho análisis confirma la existencia de dos patrones: uno de mayor vinculación con los Estados Unidos y la “fábrica América del Norte”, y otro con una orientación marcada hacia redes de producción subregionales. Entre los ejemplos del primer patrón, destaca la participación de Costa Rica y México en redes de producción de las industrias eléctrica, electrónica, automotriz, aeroespacial y de insumos médicos, entre otras.

En cuanto a las redes de producción dentro de los esquemas subregionales de integración, existen algunos núcleos de países en los que hay una presencia significativa de cadenas de valor en bienes intermedios. Es el caso del comercio que existe entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras, en Centroamérica; entre Colombia, el Ecuador y el Perú, en el marco de la Comunidad Andina, y entre la Argentina, el Brasil y el Uruguay, en el marco del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Las industrias involucradas varían en cada circuito, destacándose los casos de la farmacéutica en Centroamérica, la petroquímica en los países andinos y la automotriz en el MERCOSUR.

El capítulo concluye con un breve examen de los principales factores que favorecen la participación en redes de producción y cadenas de valor, así como de las implicancias que de ellos se desprenden para el proceso de integración. Al respecto, se postula que estimular estas cadenas de valor, fomentando la presencia de las pymes en ellas, podría ser un factor dinamizador de la integración regional.



Síntesis

- A. El impacto de la débil economía mundial sobre el comercio latinoamericano y caribeño
- B. Las negociaciones megaregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial
- C. Participación de América Latina y el Caribe en cadenas de valor

A. El impacto de la débil economía mundial sobre el comercio latinoamericano y caribeño

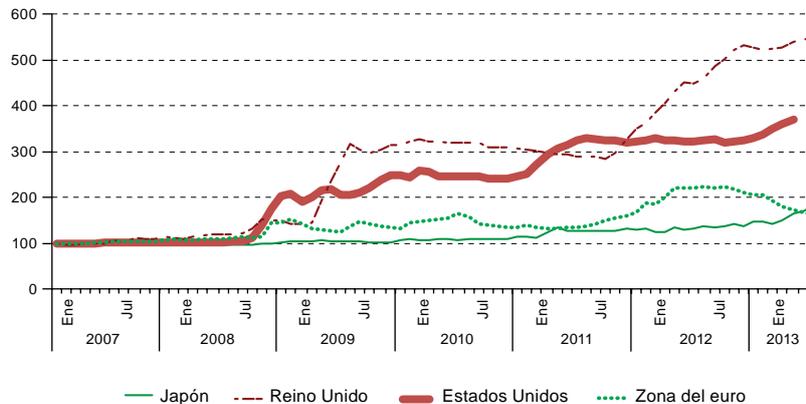
Ya entrado el segundo semestre de 2013, la persistente debilidad de la zona del euro y una desaceleración superior a la prevista en los países emergentes han influido en la falta de consolidación de la recuperación económica mundial. En junio, las Naciones Unidas rebajaron al 3,1% la proyección de crecimiento mundial para 2013, lo que representa una reducción de 0,1 punto porcentual respecto de lo proyectado en enero y resulta una tasa similar a la registrada en 2012 (3%). China, la India, el resto de los países emergentes de Asia y la Federación de Rusia son las economías que observan la mayor desaceleración. Con una demanda global menos dinámica, estos países requieren desplazarse desde un marcado énfasis en las exportaciones y la inversión hacia un mayor rol del consumo interno. No obstante su crecimiento más moderado, las economías emergentes continuarán aportando más de la mitad del crecimiento del PIB mundial en los próximos años.

En un contexto en que el consumo, la inversión y las exportaciones netas siguen débiles, varios países industrializados intentan estimular sus economías mediante masivos estímulos monetarios. En la medida en que no aparecen señales claves de consolidación fiscal y de deuda pública para el mediano plazo, el espacio fiscal para estímulos económicos en el corto plazo aparece más limitado. Por su parte, los bancos centrales mantienen tasas de interés a niveles mínimos y aplican una política monetaria no convencional de flexibilización cuantitativa. Esta política consiste en la creación de dinero, mediante un aumento de la base monetaria por parte del banco central (véase el gráfico 1). Con estos fondos, dicha entidad compra títulos financieros (mayoritariamente públicos). A su vez, la mayor demanda de estos títulos aumenta su precio y reduce su rentabilidad, medida por la tasa de interés. Producto de ello, otros activos financieros como las acciones o los bonos de empresas privadas se vuelven más atractivos, lo que reduce el costo de financiamiento para las empresas e incentiva la inversión privada. Otra consecuencia de esta política es la depreciación de la moneda, que impulsa las exportaciones netas. Estos efectos se han manifestado con intensidad variable en los países que han aplicado políticas de flexibilización cuantitativa.

Los Estados Unidos están en su tercera ronda de flexibilización cuantitativa, en la que la Reserva Federal inyecta mensualmente 85.000 millones de dólares en la economía mediante la compra de bonos del Tesoro. A la vez, entre septiembre de 2011 y diciembre de 2012, la Reserva Federal vendió títulos de corto plazo y compró títulos de largo plazo para reducir las tasas de interés de estos últimos (operación Twist). En el Reino Unido, el Banco de Inglaterra está en una quinta fase de compras de activos. En el Japón, el banco central duplicará la base monetaria entre este año y el próximo. El Banco Central Europeo (BCE) adoptó una política diferente, que consiste en el préstamo de fondos directamente a los bancos mediante subastas a tipo fijo con adjudicación plena.

Los beneficios de la expansión monetaria han sido ampliamente discutidos. Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), estas políticas parecen haber reducido la vulnerabilidad de los bancos —que han recompuesto su capital y reservas— y mejorado la estabilidad del sistema financiero a corto plazo. Estas políticas también han producido mejoras en ciertos indicadores de solidez bancaria. Estos efectos se aprecian más en el caso de los Estados Unidos que en el caso europeo. No existe evidencia concluyente sobre el impacto de la flexibilización cuantitativa en el consumo y la inversión. No obstante estos potenciales beneficios, la prolongada aplicación de esta política presenta varios riesgos. Primero, con el fácil acceso al financiamiento, los bancos tardan más en sanear sus balances. Segundo, existen indicios de creación de nuevas burbujas financieras, como lo demuestran, por ejemplo, el parcial desacople entre el desempeño de las bolsas de valores y el de la economía real, la importante inversión en títulos financieros de alto riesgo (bonos basura) y la especulación en algunos mercados de productos primarios.

Gráfico 1
Países avanzados seleccionados: base monetaria, 2007 a 2013^a
 (Índice enero 2007=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), International Financial Statistics (IFS) [en línea] <http://www.imf.org/external/data.htm>.

^a La base monetaria consiste en la suma de los billetes y monedas en circulación más las reservas de los bancos comerciales.

Otra externalidad negativa de la política de flexibilización cuantitativa ha sido un gran aumento de la volatilidad de los flujos de capital hacia las economías emergentes. En un contexto de bajos retornos en los países avanzados, los inversionistas buscan un mejor rendimiento en los países emergentes, con efectos contrapuestos sobre sus economías. Por una parte, las entradas de estos capitales facilitaron un aumento de las inversiones en empresas de estos países y una expansión del crédito, junto con una mayor valorización de las empresas registradas en bolsa, con posibles beneficios para el consumo y la inversión. Por otra parte, dichos capitales contribuyeron a la apreciación de las monedas de varias economías emergentes, lo que frenó sus exportaciones y promovió las importaciones. Además, los recientes anuncios de la Reserva Federal sobre el retiro paulatino del estímulo monetario a partir del segundo semestre de este año incentivaron la salida de estos capitales de las economías emergentes y provocaron fuertes depreciaciones de sus monedas. Si bien estas depreciaciones pueden promover las exportaciones netas, también impulsan la inflación y podrían provocar presiones sobre la balanza de pagos.

No obstante el fuerte impulso monetario, los Estados Unidos y el Japón tendrían un crecimiento moderado en 2013, de alrededor del 2%. En los Estados Unidos, el consumo es el componente más dinámico de la demanda final, gracias al gradual desendeudamiento de los hogares, una incipiente recuperación de los precios de los inmuebles y las ganancias obtenidas en la bolsa de valores. Después de un cierto dinamismo en 2012, la inversión se está desacelerando en 2013, en parte por la eliminación de algunas exenciones fiscales. El recorte de los gastos fiscales y el aumento de impuestos, en cierta medida automáticos por el llamado “secuestro fiscal”, representan un aporte negativo al crecimiento. La evidencia muestra que en los Estados Unidos el ajuste fiscal ha sido superior al necesario y además con una estructura de ingresos y gastos que afecta el crecimiento. En el Japón, el gobierno está implementando un ambicioso paquete de medidas que incluye la expansión monetaria, un fuerte estímulo fiscal y futuras reformas económicas. Los efectos han sido positivos en términos de una depreciación cambiaria, la salida de la deflación y un aumento del crecimiento económico y del volumen de las exportaciones. No obstante, la austeridad fiscal requerida para reducir la deuda pública, junto con otros cuellos de botella, limitaría el crecimiento a cerca del 1% en los próximos años. Además, la marcada depreciación cambiaria causa molestia en algunos de los principales socios comerciales del Japón.

La zona del euro mantiene su debilidad, a pesar de que registró una tasa de crecimiento positiva en el segundo trimestre de este año, luego de seis trimestres de recesión. Varios factores restringen el crecimiento a corto y mediano plazo, sobre todo en los países periféricos de la zona del euro. En estos países, el consumo, la inversión y el comercio siguen deprimidos por la alta tasa de desempleo, la restricción al crédito, las tensiones sociales y la falta de confianza. Los recortes fiscales también siguen impactando negativamente en el crecimiento, aunque se han suavizado, dando tiempo a los países más afectados para alcanzar las metas fijadas. La introducción del programa de transacciones monetarias directas por parte del BCE logró reducir las primas por canje de riesgo de incumplimiento de los países periféricos de la zona del euro. Alemania registra tendencias bastante más positivas en términos de empleo, crecimiento de los salarios, acceso al crédito, consumo e inversiones. Cabe destacar que las cuentas fiscales alemanas se beneficiaron de la crisis en la zona mediterránea, toda vez que han podido financiarse a tasas de interés

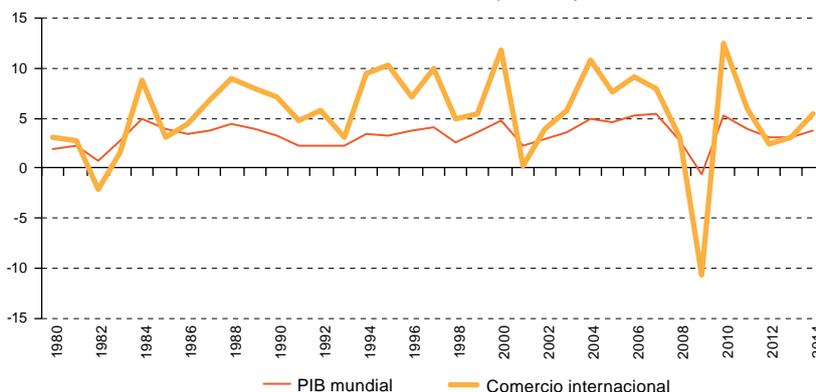
reales negativas, en la medida en que los inversionistas emprenden la fuga hacia activos de calidad, minimizando el riesgo e incluso aceptando retornos negativos en el margen.

Si bien el ritmo de expansión de China se ha desacelerado, se espera que esta economía siga presentando una de las mayores tasas de crecimiento a nivel mundial en los próximos años. El crecimiento del PIB chino se desaceleró marginalmente del 7,8% en 2012 al 7,7% en el primer trimestre de 2013 y al 7,5% en el segundo trimestre. Las exportaciones netas registraron la mayor disminución entre los distintos componentes del PIB. La economía del país está en una fase de transición hacia el consumo interno como principal motor de crecimiento, proceso que no está asegurado ni exento de complejidades económicas y políticas. El objetivo de las autoridades es revertir las tendencias de los últimos años, cuando la participación del consumo en el PIB se redujo, mientras que el aporte de la inversión se elevó. En particular, aumentar el consumo requiere que los trabajadores ahorren menos, lo que resulta difícil sin una adecuada red de prevención social. En ausencia de ella, el ahorro es fundamental para financiar el gasto de los hogares en educación, salud y pensiones, ante la insuficiente cobertura del sistema público.

Otras economías emergentes se desaceleran más marcadamente que China. La economía india se ha ido desacelerando desde 2009, hasta llegar a un crecimiento del 5,1% en 2012 como resultado de una baja demanda externa, un débil consumo y un fuerte ajuste fiscal. Los diez países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) también crecen menos que en los años de precrisis, como resultado del menor dinamismo exportador debido a la menor demanda de China, la India y la zona del euro, y los menores precios de los productos primarios exportados. En la Federación de Rusia, el crecimiento se redujo en 2012 (3,4%) y para 2013 se anticipa un crecimiento aún más bajo (2,9%). El Brasil y Sudáfrica, por su parte, tendrían por segundo año consecutivo un crecimiento inferior al 3% en 2013.

El comercio internacional es una de áreas económicas en las que la desaceleración mundial es más notable. El crecimiento del volumen del comercio global bajó al 5,2% en 2011 y a apenas el 2% en 2012¹. Esta debilidad fue consecuencia de las dificultades en las economías avanzadas, principalmente la zona del euro. Cuando se excluye el comercio intraeuropeo —cuyo valor descendió al 7% en 2012—, el crecimiento del volumen del comercio mundial en el mismo año se eleva al 3,2%. En un mundo cada vez más integrado en redes de producción, la baja demanda europea afectó a las exportaciones e importaciones de varias economías emergentes, particularmente de Asia. En este contexto, en septiembre de 2013 la Organización Mundial del Comercio anunció que rebajaría su estimación de crecimiento del comercio mundial en 2013, de un 3,3% a un 2,5%. El presente sería el segundo año consecutivo en que el comercio mundial crecería a un ritmo inferior al del PIB mundial. En las últimas tres décadas, tal situación solo se ha producido en años de crisis (véase el gráfico 2). En el primer semestre de 2013, los precios de los productos básicos no presentan una tendencia clara. Mientras los precios de los metales (cobre y hierro) bajaron, la cotización de algunos productos agrícolas como la soja subió y el precio del petróleo se mantuvo relativamente estable.

Gráfico 2
Comercio internacional y PIB mundial, 1980 a 2014^a
(Tasa de crecimiento anual en porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (2013), *Perspectivas de la economía mundial al día. Actualización de las proyecciones mundiales*, Washington, D.C., abril de 2013.

^a Los datos de 2013 y 2014 son proyecciones.

¹ Organización Mundial del Comercio (OMC), *Informe sobre el comercio mundial 2013. Factores que determinan el futuro del comercio*, Ginebra, 2013.

El desempeño del comercio latinoamericano y caribeño refleja la débil coyuntura internacional. Sobre la base de la tendencia del primer semestre de 2013 y de información disponible para el mes de julio, se proyecta un crecimiento del valor de exportaciones de apenas un 1,5%, similar a la tasa de 2012 (1,4%). Este aumento de valor refleja un alza del 3% del volumen exportado y una reducción de los precios del 1,5%. Las mayores bajas del componente precio se observan en la Comunidad del Caribe (CARICOM), mientras que el volumen de las ventas externas creció por encima del promedio en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y Chile. Por productos, las mayores caídas de precios se registraron en los metales (lo que afectó a países como Chile y Perú) y en productos agrícolas como el banano, el café y el azúcar (lo que afectó a países centroamericanos como Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá).

Cuadro 1
América Latina y el Caribe: descomposición del crecimiento esperado del comercio exterior, según valor y volumen, 2013^a
(Tasas de variación en porcentajes)

Región, subregión o país	Exportaciones			Importaciones		
	Precio	Volumen	Valor	Precio	Volumen	Valor
América Latina y el Caribe	-1,5	3,0	1,5	0,7	3,8	4,5
América Latina	-1,0	3,0	2,0	0,1	3,6	3,7
América del Sur	-1,8	3,3	1,5	0,2	4,6	4,8
MERCOSUR ^a	-2,0	4,0	2,1	0,3	4,9	5,2
Comunidad Andina ^b	-1,8	0,9	-0,9	0,4	4,2	4,6
Chile	-3,6	6,4	2,8	-1,0	4,0	3,0
Centroamérica ^c	-2,7	5,1	2,4	-0,4	1,2	0,8
México	0,4	2,2	2,6	0,5	3,1	3,6
CARICOM ^d	-5,2	-2,8	-8,1	...	...	39,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países para el período de enero a julio de 2013.

^a Incluye la Argentina, el Brasil, el Paraguay, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

^b Incluye Bolivia (Estado Plurinacional de), Colombia, el Ecuador y el Perú.

^c Incluye Costa Rica, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y Panamá.

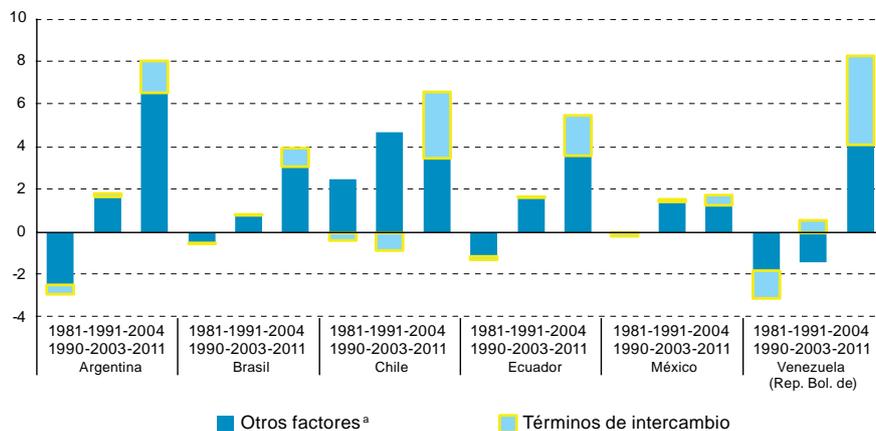
^d Incluye Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Saint Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago.

Desde una perspectiva de mediano plazo (2004 a 2011), los términos de intercambio explican una parte importante del crecimiento del ingreso nacional bruto (INB) de varios países exportadores de materias primas. El INB resulta un mejor indicador que el PIB para medir el impacto de los términos de intercambio sobre el ingreso de un país, dado que el segundo no necesariamente coincide con el volumen de recursos con que cuentan los habitantes para consumir o destinar al ahorro². Al evaluar el aporte de los términos de intercambio al ingreso disponible en algunos países de la región desde la década de 1980, se observa que fue mayor en el período de 2004 a 2011 (véase el gráfico 3). En esos años, los términos de intercambio contribuyeron a la mitad del crecimiento del INB en Venezuela (República Bolivariana de), al 47% en Chile, al 35% en el Ecuador, al 27% en México y al 22% en el Brasil. Estas cifras ponen de relieve un rasgo crítico del desarrollo regional, esto es, una excesiva dependencia del ciclo de los precios internacionales de los productos básicos.

Las perspectivas hacia el futuro están condicionadas en el corto plazo por una posible escalada del conflicto desatado en Siria. Esta crisis, especialmente si involucrara la participación de otros países, plantearía un serio riesgo para la economía y el comercio mundial. En efecto, un aumento de la tensión en el Oriente Medio se traduciría en precios del petróleo mayores y más volátiles, que empeorarían la balanza comercial de los países importadores netos de ese producto. Otro posible efecto sería una mayor aversión al riesgo por parte de los inversionistas internacionales, que ocasionaría un encarecimiento del financiamiento internacional para los países en desarrollo.

² No todos los recursos que se generan internamente (igual que el PIB) permanecen en el país, sino que una parte de ellos se transfiere al exterior como pago de los factores de producción de propiedad de los residentes en el exterior, por ejemplo, los pagos de intereses por las deudas contraídas y las remesas de utilidades de las empresas extranjeras radicadas en el país. Del mismo modo, los residentes de un país reciben recursos por concepto de remuneración de los factores radicados en el resto del mundo. Además, los ingresos dependen de las modificaciones de los términos de intercambio, que reflejan el poder de compra de las exportaciones en términos de las importaciones. Un incremento de los precios de las exportaciones, *ceteris paribus*, aumenta el poder de compra de estas y, por ende, el ingreso disponible.

Gráfico 3
América Latina (países seleccionados): descomposición del crecimiento del ingreso nacional bruto, 1980-2011
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CEPALSTAT [base de datos en línea] <http://websie.eclac.cl/sisgen/ConsultaIntegrada.asp/>.

^a En "otros factores" se incluye la productividad laboral, la utilización del trabajo y la transferencia neta de recursos.

El mediano plazo se caracterizará por una lenta resolución de los problemas estructurales de los países industrializados y un crecimiento moderado de los países emergentes que, no obstante, equivaldría al doble o más del crecimiento de los primeros. En el corto plazo, el mayor reto es lograr una salida ordenada de las políticas de flexibilización cuantitativa de los países avanzados, evitando las salidas masivas de flujos de capital, las depreciaciones descontroladas y las crisis de balanza de pagos en los países emergentes y en desarrollo. Otro riesgo del retiro del estímulo monetario y las correspondientes mayores tasas de interés es una interrupción prematura de la recuperación económica de los países industrializados. En el mediano plazo, la mayoría de los países avanzados requieren aplicar políticas fiscales austeras para reducir el gran tamaño de la deuda pública con relación al PIB e introducir otras reformas, en parte para adaptarse al envejecimiento de su población. A pesar de estos retos comunes, los Estados Unidos parecen ser el país industrializado con mayor potencial de crecimiento, mientras el Japón y la zona del euro tendrán un bajo crecimiento por sus mayores problemas estructurales. Las dos principales economías emergentes, China y la India, probablemente continuarán creciendo a tasas cercanas al 7,5% y el 5%, respectivamente.

En este contexto mundial, la dinámica de las exportaciones de cada país de América Latina y el Caribe dependerá de sus principales mercados de destino y de la composición de su canasta exportadora. Los países cuyas exportaciones se orientan a China y el resto de Asia probablemente verán mayor crecimiento en volumen pero un cambio gradual en la demanda, de productos básicos—cuyos precios probablemente se estancarán— a productos más elaborados. La recuperación relativamente sólida de los Estados Unidos beneficiará a las economías cuyas ventas externas se dirigen mayoritariamente a este destino, sobre todo México y los países de Centroamérica. Por último, el lento crecimiento europeo frenará las exportaciones de los países sudamericanos orientados a este mercado.

Este escenario de crecimiento más bien modesto de las economías industrializadas debe examinarse en conjunto con las meganegociaciones que vinculan a los Estados Unidos, Europa y el Japón. Estas meganegociaciones pueden inducir importantes corrientes de comercio e inversiones, junto con establecer probablemente nuevas reglas para el comercio y el funcionamiento y la interacción de las cadenas de valor. Estos temas se examinan en el capítulo II, donde se pone de relieve la necesidad de debatir sobre diversos escenarios y los posibles impactos de estos megaacuerdos en el desarrollo regional.

B. Las negociaciones megarregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial

Desde comienzos de la década de 2010, y con particular intensidad en los últimos meses, se vienen gestando a nivel mundial varias negociaciones comerciales de vasto alcance. Este es el caso de las negociaciones de un Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión entre los Estados Unidos y la Unión Europea, un Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y el Japón, una Asociación Económica Integral Regional entre los diez países miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), Australia, la India, Nueva Zelandia, China, el Japón y la República de Corea, y un Acuerdo de Libre Comercio entre estos últimos tres países. Estos cuatro procesos, iniciados formalmente en 2013, se suman a las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico (más conocido por su sigla en inglés, TPP), que están en curso desde 2010 y reúnen a 12 países de América Latina, América del Norte, Asia y Oceanía. Todas estas iniciativas —denominadas en la literatura negociaciones “megarregionales” o “megabilaterales”— deberían tener un profundo impacto en la arquitectura de las relaciones mundiales de comercio e inversión en las próximas décadas, especialmente ante la continuidad del *impasse* en la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

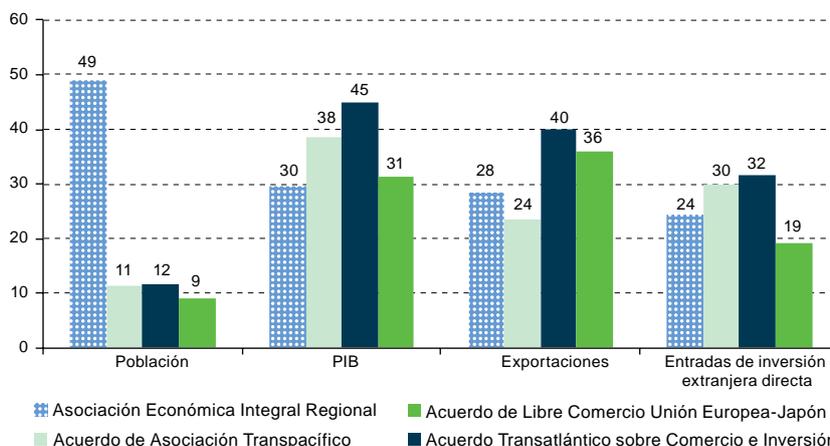
Si bien el marcado aumento del número de acuerdos comerciales regionales es una tendencia que se observa a nivel mundial desde los años noventa, las recientes negociaciones megarregionales tienen características que las diferencian de la mayoría de los acuerdos existentes. En primer lugar, se destacan el número y tamaño de las economías involucradas, que en todos los casos representan proporciones importantes del producto, la población, el comercio y la inversión extranjera directa mundiales (véase el gráfico 4). En segundo lugar, y relacionado con lo anterior, todos estos proyectos apuntan a crear espacios económicos integrados de vasto alcance, ya sean asiáticos, transatlánticos o transpacíficos, superando la lógica esencialmente bilateral de la mayoría de los acuerdos regionales actuales. En tercer lugar, la agenda temática propuesta es mucho más amplia y compleja de lo que ha sido tradicionalmente, incluido un número importante de áreas no abordadas por los acuerdos de la OMC.

La irrupción del megarregionalismo está ligada estrechamente a las profundas transformaciones que han venido ocurriendo en las últimas tres décadas en la organización de la producción y del comercio mundiales. Desde fines de los años ochenta, la reducción de las barreras al comercio y a la inversión extranjera directa, junto con los menores costos de transporte y los adelantos en las tecnologías de la información y las comunicaciones, han posibilitado el creciente desarrollo de redes de producción y abastecimiento del tipo Norte-Sur. En dichos esquemas, también conocidos como cadenas de valor, las empresas multinacionales de los países desarrollados trasladan o subcontratan parte de sus procesos productivos a países en desarrollo o en transición. Esta fragmentación geográfica de la producción tiene lugar a través de diversos canales, como la inversión extranjera directa, el comercio de bienes intermedios y la subcontratación de servicios. Puesto en términos simples, se busca combinar la tecnología, la innovación y el *know-how* de los países desarrollados (economías de casa matriz) con los menores costos de mano de obra de los países en desarrollo (economías de fábrica).

Pese a la reducción de los costos de transporte, comunicación y procesamiento de información, coordinar procesos productivos distribuidos en varios países sigue siendo una tarea compleja, sobre todo cuando existen grandes distancias. El comercio en las redes de producción, cuando un producto puede cruzar fronteras varias veces en distintas fases de la producción, es especialmente sensible a los costos derivados de la distancia, incluidas las demoras en los plazos de entrega. Es por ello que las principales cadenas de valor tienen una clara dimensión

regional. De este modo, es posible identificar tres grandes redes de producción (“fábricas”) en el mundo: la “fábrica Europa” (centrada en Alemania), la “fábrica América del Norte” (centrada en los Estados Unidos) y la “fábrica Asia” (centrada en un principio en el Japón y más recientemente en China). Las tres “fábricas” se caracterizan por altos porcentajes de comercio intrarregional, que a su vez tiene un importante componente de bienes intermedios, sobre todo en el caso de la “fábrica Asia” (véase el cuadro 2). Ello refleja los patrones de comercio vertical que caracterizan a las actuales redes de producción.

Gráfico 4
Agrupaciones seleccionadas: participación en población, PIB, exportaciones de bienes y flujos de entrada de inversión extranjera directa mundiales, 2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), World Economic Outlook Database, para población y PIB, abril de 2013; Organización Mundial del Comercio (OMC) para exportaciones; y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), para inversión extranjera directa.

Cuadro 2
Agrupaciones seleccionadas: participación de las exportaciones intragrupalas en las exportaciones totales y participación de los bienes intermedios en las exportaciones intragrupalas, 2012^a
(En porcentajes)

Agrupación	Participación de las exportaciones intragrupalas en las exportaciones totales	Participación de los bienes intermedios en las exportaciones intragrupalas
Unión Europea	62,2	15,7
Tratado de Libre Comercio de América del Norte	48,4	18,5
ASEAN+5 ^b	50,5	31,1

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

^a La definición de bienes intermedios incluye los productos catalogados como “Partes de...” en la revisión 2 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI Rev. 2).

^b Incluye a China, el Japón, la República de Corea, los diez países miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) y la provincia china de Taiwán.

Las complejas relaciones de comercio e inversión que se dan en las redes internacionales de producción requieren un entorno normativo propicio para su desarrollo. Específicamente, es necesario contar con disciplinas que garanticen: i) el libre flujo de los bienes, la información, las personas y los capitales involucrados en el funcionamiento de las cadenas de valor, y ii) la protección de los derechos de propiedad, tanto tangible como intangible, que poseen las empresas multinacionales participantes en dichas cadenas. En definitiva, todas estas disciplinas apuntan a generar niveles de certidumbre jurídica que permitan abordar inversiones de largo plazo. Dado lo anterior, los países en desarrollo y en transición que han buscado integrarse a las redes internacionales de producción han procurado generar un entorno que los convierta en destinos atractivos para las empresas multinacionales que lideran las cadenas de valor. Para lograrlo, junto con la apertura unilateral de sus economías al comercio y la inversión extranjera, han suscrito acuerdos de promoción y protección de inversiones y acuerdos comerciales profundos con diversos socios, en especial los que se ubican en el centro de las redes internacionales de producción (los Estados Unidos, el Japón,

la República de Corea y la Unión Europea). Por acuerdos profundos se entiende aquellos cuyo alcance excede la eliminación de los aranceles y otros obstáculos en las fronteras al comercio de bienes, abordando también diversas barreras regulatorias internas (detrás de la frontera) al funcionamiento de las cadenas de valor.

Cabe notar que algunas de las temáticas abordadas en los acuerdos regionales de integración profunda también están reguladas por la OMC (por ejemplo, el comercio de servicios, los derechos de propiedad intelectual y la contratación pública, en este último caso a través de un acuerdo plurilateral). No obstante, en dichos acuerdos suelen establecerse disciplinas de mayor alcance que las multilaterales en esos temas. Asimismo, los acuerdos profundos por lo general contienen obligaciones vinculantes desde el punto de vista jurídico en una gama de temas que actualmente no están regulados por la OMC y que son relevantes para el funcionamiento de las cadenas de valor. Entre ellos se destacan el tratamiento de la inversión extranjera, la política de competencia, los flujos de capital, las regulaciones ambientales y laborales, las medidas relacionadas con el otorgamiento de visas y la convergencia de diversas medidas regulatorias.

En definitiva, la expansión de las redes de producción ha generado una demanda de gobernanza que ha sido cada vez más satisfecha por acuerdos profundos de comercio e inversión, especialmente del tipo Norte-Sur. Sin embargo, el resultado ha sido una fragmentación del sistema comercial mundial, ya que en cada región se ha implantado un patrón distinto de acuerdos comerciales que refleja las preferencias de la economía ubicada al centro de la respectiva “fábrica”³. Es en este contexto que debe entenderse la reciente aparición de los proyectos megarregionales y megabilaterales, que buscan armonizar, o al menos hacer compatibles, las reglas mediante las cuales operan las distintas “fábricas” mundiales, facilitando las operaciones de las empresas multinacionales que operan en América del Norte, Europa, y Asia oriental y sudoriental.

Sin perjuicio de sus diferencias, las negociaciones megarregionales en curso presentan varios aspectos comunes. Uno de los más importantes es el énfasis en la denominada “convergencia regulatoria”. Este concepto se refiere a la aproximación de los marcos normativos de los países involucrados, tanto en lo relativo al comercio de bienes (por ejemplo, los reglamentos técnicos para los automóviles y los reglamentos sanitarios para los productos agrícolas) como al comercio de servicios (por ejemplo, las normas prudenciales aplicables a los servicios financieros). Este énfasis se extiende a materias no asociadas habitualmente con el comercio, como los regímenes ambiental y laboral de cada país, la protección de la propiedad intelectual y de los datos personales en el entorno digital, el funcionamiento de las empresas estatales y la posibilidad de aplicar controles de capital. Se trata en todos los casos de materias que guardan relación con importantes áreas de la política pública.

En la medida en que la convergencia regulatoria se produzca hacia los niveles que prevalecen en los países desarrollados, ello puede implicar una reducción sustancial del espacio de política del que gozan actualmente los países de América Latina y el Caribe que participan en dichas negociaciones. Así, por ejemplo, el tema del acceso a los contenidos de Internet reviste una enorme trascendencia en una economía mundial en que el conocimiento y la innovación son factores determinantes de la competitividad actual y futura. Si en negociaciones comerciales como el Acuerdo de Asociación Transpacífico la protección de la propiedad intelectual en el entorno digital prevalece por sobre otras consideraciones como el acceso a la cultura y al conocimiento, ello podría tener consecuencias negativas de amplio alcance para los países en desarrollo participantes, incluidos los latinoamericanos. En efecto, la región ha hecho importantes avances en los últimos años en términos de aumentar su cobertura de Internet. Sin embargo, para que ello tenga un real impacto en términos de crecimiento con igualdad, resulta fundamental que las condiciones de acceso a los contenidos en Internet no se vuelvan más restrictivas que en la actualidad.

Las negociaciones megarregionales en curso probablemente tendrán un fuerte impacto en la distribución geográfica y la gobernanza de los flujos mundiales de comercio e inversión en los próximos años. La magnitud de estas iniciativas, tanto en términos del peso económico de sus participantes como de su ambiciosa agenda temática, podría implicar que hacia 2020 se haya producido una verdadera redefinición de las reglas del comercio internacional. Sin embargo, a diferencia de la última gran negociación de este tipo a nivel mundial (la Ronda Uruguay del GATT, concluida en 1994), esta vez las nuevas reglas se habrían negociado en su totalidad fuera del ámbito multilateral y

³ A título de ejemplo, las normativas sobre inversión, servicios, propiedad intelectual y solución de controversias muestran diferencias importantes en los acuerdos comerciales negociados por los Estados Unidos, el Japón y la Unión Europea (Osvaldo Rosales y Sebastián Sáez (comps.), *Temas controversiales en negociaciones comerciales Norte-Sur*, Libros de la CEPAL, N° 106 (LC/G.2417-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto de 2010. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.09.II.G.94.).

entre un número limitado de países, básicamente los más vinculados a la dinámica de las redes de producción. En otras palabras, las reglas negociadas regionalmente se convertirían *de facto* en estándares mundiales.

La irrupción de los acuerdos megarregionales puede reducir la viabilidad de la Ronda de Doha, cuya agenda—definida hace más de una década— no incorpora varios aspectos importantes de la gobernanza de las cadenas de valor. Asimismo, debido a esta irrupción, la OMC podría dar mayor énfasis a la negociación de acuerdos plurilaterales. De hecho, en 2013 se prevé el inicio de negociaciones plurilaterales sobre el comercio de servicios, que se sumarían a las negociaciones en curso para la ampliación del Acuerdo sobre las tecnologías de la información y a la reciente propuesta de los Estados Unidos de negociar un acuerdo plurilateral para liberalizar el comercio de bienes ambientales. Más a mediano plazo, la eventual conclusión de las negociaciones megarregionales abriría un espacio para que la OMC recupere su centralidad en la definición de las reglas del comercio mundial. El siguiente paso tras la conclusión de dichos acuerdos sería buscar hacer compatibles sus resultados y darles, eventualmente, carácter multilateral, tarea para la cual la OMC constituye el foro natural. Por otra parte, temas de gran interés para los países en desarrollo, como los subsidios agrícolas y el abuso de las medidas antidumping en los países industrializados, no figuran en la agenda de los actuales acuerdos megarregionales. En consecuencia, la OMC continúa siendo el único foro disponible para alcanzar acuerdos sobre esas materias.

Las implicancias del fenómeno del megarregionalismo para América Latina y el Caribe son variadas y complejas, y dependen, entre otros factores, de la estructura productiva y exportadora de cada país y subregión, así como de sus respectivas estrategias de inserción económica internacional. Por ejemplo, México, los países centroamericanos y la República Dominicana tienen una fuerte vinculación con las redes de producción centradas en los Estados Unidos, que se han visto fortalecidas por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos. A su vez, todos estos países han suscrito acuerdos de libre comercio con la Unión Europea. Al mismo tiempo, la participación paralela de los Estados Unidos en negociaciones orientadas a crear áreas transatlánticas y transpacíficas de libre comercio también genera oportunidades para estos países.

En el caso de México, las negociaciones previstas para ampliar su tratado de libre comercio con la Unión Europea abren un espacio para la eventual incorporación de ese país al tratado comercial entre los Estados Unidos y la propia Unión Europea. Dado que esta también se encuentra en negociaciones avanzadas para concluir un acuerdo similar con el Canadá, es concebible que en el mediano plazo se avance hacia un espacio transatlántico integrado que incorpore a los tres miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, al cual también podrían sumarse los países centroamericanos. La acumulación de origen y la armonización de reglas que se generarían a través de ese proceso abrirían importantes oportunidades para los países mesoamericanos y caribeños de incorporarse a cadenas de valor transatlánticas. En principio, tal posibilidad existiría también para los países sudamericanos que poseen acuerdos comerciales tanto con la Unión Europea como con los Estados Unidos. Sin perjuicio de esto, no debe olvidarse que las reglas negociadas entre dos socios con un alto nivel de desarrollo no necesariamente serán óptimas ni de fácil cumplimiento para los países de la región.

Las actuales negociaciones megarregionales, especialmente entre los Estados Unidos y la Unión Europea, podrían acelerar la conclusión de las negociaciones para un acuerdo comercial entre esta última y el MERCOSUR, las que se reanudaron en 2010 pero no han registrado avances decisivos. En efecto, la conclusión del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión podría implicar un deterioro de la posición competitiva de las exportaciones agrícolas del MERCOSUR en el mercado europeo, frente a sus competidores estadounidenses. Esta situación se vería reforzada por el hecho de que a partir de enero de 2014 la Argentina, el Brasil, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) dejarán de tener acceso a los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la Unión Europea, al haber sido clasificados por tres años consecutivos como países de ingreso medio-alto por el Banco Mundial.

Las posibles implicancias para la región del TPP y la Asociación Económica Integral Regional son menos claras. Por una parte, el grado de articulación productiva de América Latina y el Caribe con Asia es mucho menor que el existente con los Estados Unidos y Europa, lo que refleja un patrón de comercio claramente interindustrial. Por otra parte, son pocos los países de la región que poseen acuerdos comerciales tanto con los Estados Unidos como con las principales economías asiáticas. Los que sí los tienen podrían, en principio, beneficiarse de una mejor inserción en las cadenas de valor asiáticas y transpacíficas, aunque ello dependerá mucho de su patrón productivo y exportador.

Los tres participantes latinoamericanos en el TPP son un ejemplo de lo expuesto. Por una parte, México ha construido una modalidad de inserción internacional muy apoyada en la participación en cadenas de valor, lo que lo ha situado en una posición de competencia con varias economías asiáticas que se refleja en abultados déficits comerciales con esa región, pero al mismo tiempo abre opciones de complementariedad y cooperación, aprovechando su cercanía y acceso privilegiado al mercado de los Estados Unidos. Chile y el Perú, por su parte, se han posicionado como exportadores de materias primas a Asia, con escasos indicios de comercio intraindustrial. De hecho, sus perfiles exportadores a Asia no se han modificado sustantivamente tras la entrada en vigor de los distintos acuerdos que ambos países han suscrito con economías de esa región.

En último término, con las negociaciones megaregionales se intenta establecer mecanismos de gobernanza que respondan a las necesidades de las cadenas de valor de América del Norte, Asia oriental y Sudoriental y Europa. Esta situación pone de relieve el grado mucho menor de integración productiva entre las economías de América Latina y el Caribe, así como la menor profundidad de sus acuerdos de integración económica. En consecuencia, el fenómeno del megaregionalismo plantea a la región el desafío de profundizar su propia integración y de mejorar la calidad de su inserción económica internacional, ya sea basada en recursos naturales, manufacturas o servicios. Es evidente que se perciben importantes diferencias en torno a las estrategias para ello. Sin embargo, lo que no debiera estar en cuestión es la urgencia de avanzar en materia de infraestructura regional, en el binomio logística-transporte, en facilitación del comercio y en iniciativas plurinacionales de apoyo a la innovación, la capacitación laboral y las pymes. Esos avances ayudarían a reforzar el comercio intrarregional, elevando también su componente intraindustrial. Allí, pues, parece radicar el desafío actual de la integración regional, esto es, cómo generar condiciones para el establecimiento de cadenas regionales y subregionales de valor que, estimulando la competitividad y la innovación, al mismo tiempo brinden suficiente cabida a las pymes.

C. Participación de América Latina y el Caribe en cadenas de valor

Un análisis de la participación de los países de América Latina y el Caribe en cadenas de valor, sobre la base de las cifras de comercio internacional disponibles⁴, confirma la existencia de dos patrones de participación en redes de producción, uno de mayor vinculación con los Estados Unidos y la gran “fábrica América del Norte” y otro con una orientación marcada hacia redes de producción subregionales.

Entre las cadenas de valor orientadas a la “fábrica América del Norte”, destaca la participación de México y Costa Rica en redes de producción de las industrias eléctrica y electrónica, automotriz, química y petroquímica, siderúrgica y metalmeccánica, además de la aeroespacial y de provisión de maquinaria y equipo e insumos y equipo médico. En el bienio 2010-2011, las siete principales industrias de México y Costa Rica representaron entre un 95% y un 98% del total de las exportaciones de bienes intermedios de estos países a los Estados Unidos (véase el cuadro 3).

⁴ Para la identificación de la mayor o menor participación de países de la región en cadenas de valor, se calcularon índices de comercio intraindustrial a un nivel desagregado de tres dígitos, para el conjunto de bienes intermedios semielaborados e industriales. A partir de la mayor relación de especialización intraindustrial en el comercio bilateral con todos sus socios, especialmente los vinculados a las “grandes fábricas” (América del Norte, Europa y Asia), además del comercio intrarregional, se determinaron los grupos de industrias con mayor presencia en cadenas de valor. En el capítulo III se presentan con mayor detalle los criterios metodológicos utilizados para los análisis particulares de los casos de estudio. Un enfoque analítico más comprensivo requiere contar con matrices de insumo-producto (MIP) interconectadas para los países de la región, información que lamentablemente no está disponible o no está suficientemente actualizada.

Cuadro 3
Costa Rica y México: presencia de las principales industrias en cadenas de valor de la “fabrica América del Norte”
(En porcentajes de las exportaciones totales de bienes intermedios a los Estados Unidos)

Industrias	México	Costa Rica
Eléctrica y electrónica	25	40
Automotriz y autopartes	21	2
Aeroespacial	1	0,2
Siderurgia y metalmecánica	18	3
Maquinaria y equipo	13	1
Química y petroquímica	11	13
Equipo médico	7	39
Siete principales industrias	95	98

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

Todas las industrias mencionadas tienen como característica común la presencia de un comercio intraindustrial mayormente intensivo en insumos intermedios, especialmente en productos de tecnología media y alta. Otra característica del comercio en estas redes de producción es su favorable incidencia en la generación de empleo, tanto directo como indirecto, ya que es amplia la gama de proveedores de servicios ligados a los sectores mencionados (diseño, consultorías, servicios financieros, contables y legales, servicios de transporte, electricidad, agua y gas).

Además de Costa Rica, el resto de los países de Centroamérica, en especial Honduras y El Salvador, aparecen ampliamente vinculados a la cadena estadounidense del hilado y el vestuario. Esa relación permite a estos países generar divisas y empleos, aunque tiene un vínculo de escasa generación de valor agregado y una mayor dependencia de insumos importados desde los Estados Unidos, principal proveedor de la materia prima incorporada en las confecciones que se reexportan desde Centroamérica a ese país. Las empresas exportadoras de la subregión centroamericana en ese sector son empresas multinacionales de origen norteamericano o asiático que aprovechan la cercanía a los Estados Unidos y los menores costos laborales de la subregión para subcontratar procesos manufactureros intensivos en trabajo, manteniendo el control de los segmentos más sofisticados de la cadena (diseño, marketing y distribución).

En cuanto a las redes de producción dentro de los esquemas subregionales de integración, en América Latina y el Caribe existen algunos núcleos de países en los que hay presencia de cadenas de valor en bienes intermedios. Es el caso del comercio que existe entre cuatro de los miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA), Costa Rica, El Salvador, Honduras y Guatemala; el de Colombia, el Ecuador y el Perú en la Comunidad Andina (CAN), y el de la Argentina, el Brasil y el Uruguay en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). De este patrón se excluyen los casos de Nicaragua en el MCCA, el Estado Plurinacional de Bolivia en la CAN y la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR, todos países con una especialización comercial mayormente interindustrial en su relación con el resto de sus socios dentro del bloque. En el cuadro 4 se presenta el mapa de las principales industrias que conforman estas redes de producción en los distintos esquemas subregionales de integración.

Las dos principales industrias presentes en cadenas de valor de estas agrupaciones subregionales son la química y petroquímica y la siderúrgica y metalmecánica. Ambas constituyen la base de una serie de actividades e industrias intermedias de relevancia en los espacios regionales. Se destacan, por una parte, la industria de plásticos (con productos como tuberías, botellas, envases y otros) y, por otra parte, la de productos de aluminio y acero (barras, varillas, ángulos y perfiles), entre otras. La gran variedad de productos de estas dos grandes cadenas está vinculada al desarrollo de proyectos de infraestructura y a la construcción de viviendas en todos los países de la región, que a su vez son fuentes de empleo y dinamismo económico. Asimismo, gran parte de los productos de ambas industrias se destinan a diversos procesos de otras industrias de consumo final, como la juguetería, el calzado, la agroindustria, la farmacéutica, los textiles y la confección. Ambas industrias representan en conjunto cerca del 50% de las exportaciones totales de bienes intermedios que se realizan dentro de las agrupaciones subregionales, con una mayor preponderancia en el caso de la Comunidad Andina, donde suman el 60% del total de exportaciones de bienes intermedios efectuadas dentro del bloque (véase el cuadro 4). Los países que presentan mayor relevancia en la industria petroquímica en América del Sur son la Argentina, el Brasil y, en menor medida, Colombia.

Cuadro 4

Esquemas subregionales de integración: principales industrias presentes en cadenas de valor subregionales*(En porcentajes de las exportaciones de bienes intermedios destinadas al mismo esquema de integración)*

Industrias	Mercado Común del Sur	Mercado Común Centroamericano	Comunidad Andina
Agroindustria	3	10	3
Textil y vestuario	2	9	9
Papel y cartón	5	3	8
Farmacéutica	3	12	7
Química y petroquímica	33	33	37
Siderurgia y metalmecánica	16	22	23
Maquinaria y equipo	8	1	1
Eléctrica y electrónica	3	4	3
Automotriz y autopartes	24	0	2
Otras industrias	2	7	6
Cinco principales industrias	87	85	85
Todas las industrias	100	100	100

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

En el MERCOSUR, a diferencia del Mercado Común Centroamericano y la Comunidad Andina, hay un predominio de las industrias automotriz y de autopartes y de maquinaria y equipo, sobre todo en el comercio entre la Argentina y el Brasil y, en menor medida, entre estos países y el Uruguay. Ambas industrias aprovechan los beneficios de escala del mercado ampliado, la protección arancelaria y un régimen administrado de las decisiones de inversión y producción de las empresas transnacionales. La proporción del comercio dentro de la agrupación subregional en estas cadenas es bastante elevada. No obstante, un porcentaje importante de los insumos intermedios requeridos por la industria brasileña son importados desde otros orígenes, principalmente China y otros países de Asia.

En el Mercado Común Centroamericano y la Comunidad Andina, reviste particular importancia la participación de la industria farmacéutica, con productos medicinales, sueros y apósitos, y de la industria química, con productos de perfumería, cosméticos y productos de limpieza. En estos productos, la incidencia del comercio dentro de cada uno de los bloques de integración bordea el 40%.

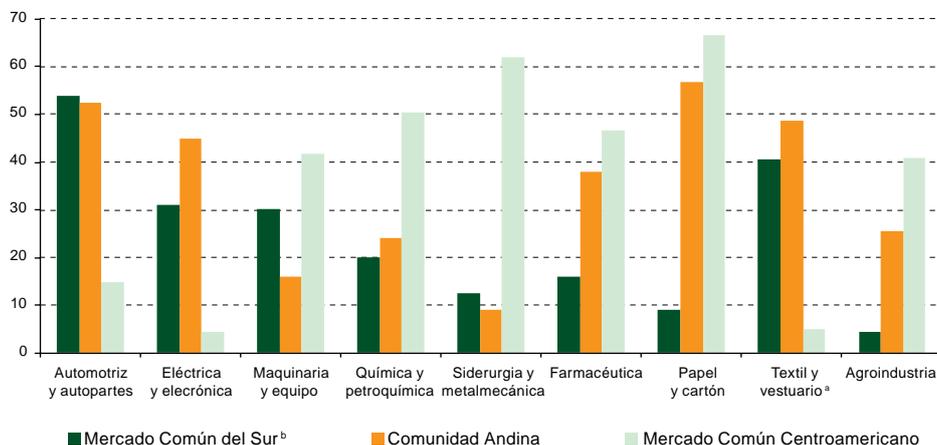
En las cadenas eléctrica y electrónica y de maquinaria y equipo, si bien la participación es importante en términos de su incidencia en el comercio intrarregional, la participación relativa en el total de exportaciones de bienes intermedios que se realizan dentro de la Comunidad Andina y del Mercado Común Centroamericano no supera el 4% en el caso de la primera cadena y el 1% en el caso de la segunda. Esta proporción es relevante únicamente en el caso de la industria de maquinaria y equipo en el MERCOSUR, donde la exportación de bienes intermedios dentro del bloque llega al 8% (véanse el cuadro 4 y el gráfico 5).

En el segmento de industrias livianas (agroindustria, textil y vestuario, y papel y cartón), los países del Mercado Común Centroamericano y de la Comunidad Andina muestran una importante densidad de comercio de bienes intermedios y una alta proporción de intercambios recíprocos, salvo en el caso de la cadena del vestuario, que está fuertemente integrada a la “fábrica América del Norte” (véase el gráfico 5). Un ejemplo de este tipo de cadenas de valor es la industria de tejidos de algodón *denim*, que suministra sus insumos a fábricas de confección en el Ecuador y el Perú. En Centroamérica, son ejemplos de ello los lácteos, los artículos de confitería, los preparados de cereales y harina fina, y los preparados en general.

Llama la atención el escaso nivel del comercio dentro de las agrupaciones subregionales en la industria eléctrica y electrónica, que no supera el 4% del total de los intercambios de bienes intermedios en los tres esquemas considerados, como ya se mencionó. La mayoría de las exportaciones de esta industria se destina a mercados fuera de la región, especialmente a los Estados Unidos, o al comercio entre distintos esquemas, en el que destacan las ventas del Brasil al resto de los países de América del Sur.

En el caso de las economías del Caribe, se pudo determinar una débil inserción en cadenas de valor y limitadas relaciones de comercio intraindustrial. En esta subregión, la mayor intensidad de comercio se produce bajo un patrón estrictamente interindustrial, en el que Trinidad y Tabago es el principal proveedor de la mayor parte de las manufacturas que demandan las economías caribeñas de menor tamaño.

Gráfico 5
Esquemas subregionales de integración: coeficiente de las exportaciones
destinadas al propio esquema, por industrias, 2010-2011
(En porcentajes de las exportaciones totales)



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

^a En el caso del Mercado Común Centroamericano, se incluyen las exportaciones de la industria maquiladora a los Estados Unidos.

^b No se incluye la República Bolivariana de Venezuela.

Una regularidad observada en el análisis empírico de la participación de agentes económicos en las cadenas de valor —a partir de microdatos de comercio de algunos países para los que se dispuso de información— es que las pequeñas y medianas empresas exportadoras (pymex) representan en forma consistente un alto porcentaje del total de empresas que venden productos a otros países, pero tienen una reducida participación en el total de exportaciones. Esta evidencia indica que existe un marcado predominio de pocas empresas de gran tamaño, que en el segmento de la cadena automotriz de piezas y partes en la Argentina, el Brasil y Colombia, por ejemplo, representan más del 80% del valor exportado. En este mismo grupo de países, entre el 70% y el 89% del universo de empresas exportadoras son pymex, lo que revela la elevada concentración del patrón de empresas que venden al exterior.

Al efectuar el mismo ejercicio en el caso de las industrias livianas, se pudo determinar que aunque la proporción de pymex que exportan dentro de los esquemas subregionales de integración es algo menor que la de aquellas que exportan al mundo, su participación en el total exportado es superior, sobre todo en los casos de los preparados y combustibles, y de la industria textil y de vestuario de Colombia y Guatemala. Ello muestra la relevancia que tienen los mercados de estas agrupaciones subregionales para las exportaciones de las pequeñas y medianas empresa en estos rubros.

El análisis realizado evidencia la marcada heterogeneidad que existe en América Latina y el Caribe en cuanto a la participación en redes de producción y cadenas regionales y mundiales de valor. En este sentido, cabe hacer una distinción entre México y Centroamérica, por una parte, y América del Sur y el Caribe, por otra. El primer grupo de países participa ampliamente en diversas cadenas de valor centradas en los Estados Unidos, tanto de bienes (sectores automotor, de la electrónica y del vestuario, entre otros) como de servicios (centros de llamados, tecnologías de la información y las comunicaciones y otros servicios prestados de manera transfronteriza). En el segundo grupo de países, la gestación de redes de producción y cadenas de valor es aún incipiente, con algunas excepciones.

Entre los principales factores que favorecen la inserción de los países de la región en el desarrollo de cadenas y redes de valor, se identificaron factores exógenos y endógenos. Forman parte del primer grupo aquellos factores vinculados a características estructurales, como la geografía, el tamaño del mercado o la dotación de recursos naturales. Por su parte, los factores endógenos, a diferencia de los exógenos, pueden ser impactados por acciones públicas o privadas, como la política industrial y comercial, entre otras. Considerando las diferencias existentes en relación con los factores clave del desarrollo y gestación de cadenas, es importante distinguir entre las redes industriales, las cadenas de servicios y las redes basadas en recursos naturales.

En el caso de las redes basadas en recursos naturales, el desafío consiste en conseguir que las empresas participantes avancen hacia eslabones de mayor valor agregado, mediante la construcción de capacidades locales para el aprendizaje, la investigación y el desarrollo, y una serie de actividades relacionadas con la incorporación de servicios asociados (control de calidad, logística y diseño de productos, entre otros).

La evidencia empírica señala que uno de los factores para el surgimiento de redes industriales es la cercanía geográfica a una potencia manufacturera, que suele corresponder a la economía de mayor tamaño y sofisticación tecnológica de una región y la que traslada o subcontrata a los países cercanos ciertos procesos (en general intensivos en trabajo), usualmente para aprovechar sus menores costos laborales y operacionales. Este rol lo han desempeñado los Estados Unidos en América del Norte, generando condiciones que han posibilitado la gestación de cadenas en que se han insertado México y los países centroamericanos.

En América del Sur, el Brasil tiene un enorme potencial para desempeñar ese papel. No obstante, el país no está absorbiendo insumos del resto del continente en volúmenes significativos, con la excepción de algunos productos procedentes desde la Argentina y, en menor medida, desde sus otros socios del MERCOSUR. Así lo ilustra la baja proporción en que las importaciones brasileñas de bienes intermedios provienen de América del Sur, que alcanza solo al 5% en el caso de los insumos intermedios industriales.

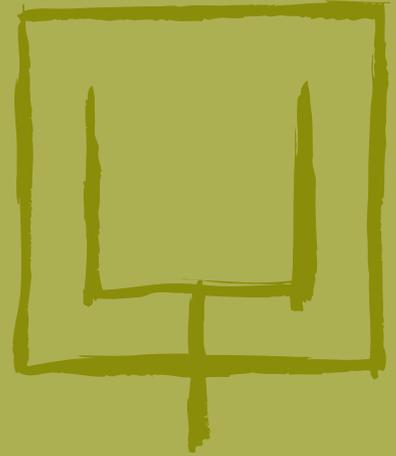
Entre los factores endógenos que favorecen la inserción exportadora en cadenas de valor tanto asociadas a recursos naturales como industriales, se destacan:

- Políticas fiscales de incentivo a la exportación, que los países de la región han utilizado tradicionalmente, en especial en las zonas francas. A partir de 2016, estas políticas deberán reorientarse hacia otros factores no directamente vinculados con el desempeño exportador, para dar cumplimiento a las reglas de la OMC⁵.
- La dotación del capital humano adecuado, como ingenieros, técnicos y doctores especialistas con una alta calificación, vinculados a universidades e institutos de investigación de punta.
- Políticas internas orientadas al mejoramiento del clima de negocios y desempeño de las empresas nacionales, en particular mediante esfuerzos dirigidos a resolver los problemas de acceso al crédito, la atracción y promoción de inversión extranjera directa y la resolución de las trabas burocráticas, administrativas y regulatorias para acceder al comercio exterior (facilitación de comercio).
- La remoción de obstáculos fronterizos al comercio de bienes, abordando sobre todo el enorme déficit existente en infraestructura de carreteras, la deficiencia en pasos de frontera, la falta de coordinación en políticas de transporte y aduanas compartidas.
- Los avances coordinados en materia de facilitación del comercio en las aduanas subregionales, particularmente en los ámbitos sanitario y fitosanitario.

Promover la presencia de las empresas latinoamericanas en cadenas de valor y su escalamiento hacia segmentos de mayor valor agregado puede facilitar el acceso a tecnologías de punta y a las mejores prácticas productivas internacionales. Además, la inserción en cadenas facilita el acceso a insumos y servicios de clase mundial. Todo lo anterior puede conducir a una mayor competitividad internacional de los productos y servicios comercializados por los países y empresas que participan en dichas cadenas. Sin embargo, el grado en que estos beneficios potenciales efectivamente se materialicen dependerá de la existencia de un conjunto integrado de políticas internas encaminadas a elevar la productividad, por una parte, y a reducir sus diferenciales entre empresas de distintos sectores y tamaños, por otra.

Se trata de avanzar en pos de la propuesta de “cambio estructural”, es decir, una modernización de la estructura productiva en un proceso que incorpora gradualmente a las pymes, apoyándolas en capacitación, asociatividad, acceso al crédito y a las tecnologías, certificación de calidad, trazabilidad y reducción de la huella de carbono, entre los principales desafíos. Este conjunto de retos justamente abre un espacio para actualizar los mecanismos de cooperación e integración regional, poniendo el foco en ellos y desarrollando iniciativas plurinacionales en algunos de estos ámbitos. Avanzar de manera coordinada en estos temas probablemente contribuirá más a la integración regional y a la gestación de cadenas de valor que los debates sobre estrategias comerciales o liberalización arancelaria. Esta es, pues, una de las tareas pendientes de la integración regional.

⁵ Desde enero de 2016 los países miembros de la OMC que aún mantienen exenciones tributarias sujetas a desempeño exportador no podrán seguir aplicándolas.



El impacto de la débil economía mundial sobre el comercio latinoamericano y caribeño

A. Introducción

B. El bajo crecimiento de los países industrializados

1. La favorable coyuntura financiera frente a la débil economía real
2. El difícil panorama fiscal y financiero en la zona del euro
3. Los Estados Unidos: recortes fiscales que frenan el crecimiento
4. El inédito plan “abonomics” para levantar el Japón

C. La desaceleración de los países en desarrollo

1. Los BRICS
2. Los desafíos del rebalanceo de la economía china
3. El moderado crecimiento del resto de Asia

D. El impacto de la débil demanda mundial sobre el comercio internacional

1. El estancado crecimiento del comercio en 2013
2. La política comercial

E. El comercio latinoamericano y caribeño

1. Evolución del comercio exterior en el primer semestre de 2013
2. Proyecciones de crecimiento del comercio exterior en 2013

Bibliografía

A. Introducción

Las proyecciones a mediados de 2013 sugieren que la economía mundial crecería menos de lo previsto al inicio del año, a pesar de las mejores condiciones financieras. La desaceleración de los países emergentes durante el primer semestre condujo a que varios organismos internacionales disminuyeran su proyección de crecimiento de la economía mundial para este año. De hecho, entre enero y julio de 2013, el Fondo Monetario Internacional (FMI) (2013a) y las Naciones Unidas (2013a) rebajaron sus proyecciones entre 0,1 y 0,2 puntos porcentuales, al 3,1%. Esta tasa es igual a la del año pasado y muy inferior al crecimiento anual medio (4,8%) del período de precrisis (2003 a 2007). Para los próximos años, se anticipa que la economía mundial crecerá a tasas en torno al 4%, siendo los países en desarrollo los principales contribuyentes. Por el contrario, dada la persistencia de problemas estructurales en las economías avanzadas, el aporte de estas al crecimiento mundial se reduciría.

Este año se caracteriza por la presencia de una favorable coyuntura financiera pero una débil economía real, sobre todo en los países industrializados. Los bancos centrales de los Estados Unidos, el Japón y el Reino Unido han inyectado grandes montos de liquidez en la economía mediante la compra de bonos públicos y otros activos. Esta política, llamada estímulo monetario o flexibilización cuantitativa, ha reducido las tasas de interés y ha contribuido a la obtención de grandes ganancias en las bolsas de valores de estos países. El impacto de esta política sobre la economía real ha sido cuestionado, si bien ha producido nuevas burbujas, por ejemplo, en títulos financieros de alto riesgo y en los mercados inmobiliarios de los Estados Unidos y otros países. Además, la política de flexibilización cuantitativa ha incrementado la volatilidad de los flujos financieros, que habían registrado cuantiosas entradas en los países emergentes en 2011 y 2012. En el transcurso de 2013, los flujos de capital salieron de los países emergentes, anticipando un probable retiro del estímulo monetario en los Estados Unidos hacia el final de este año. Las entradas y salidas de capital condujeron a fuertes apreciaciones y depreciaciones de los tipos de cambio de los países emergentes, respectivamente.

Entre abril y junio de 2013, la zona del euro registró su primer trimestre de crecimiento positivo (1,2%), tras una recesión de un año y medio. La salida de la recesión, que debería confirmarse en los próximos meses, tomó más tiempo del previsto debido a la debilidad de la demanda, que se resiente con el alto y persistente nivel de desempleo, la austeridad fiscal, el difícil acceso al crédito (sobre todo en los países periféricos) y la incertidumbre en general. Entre enero y julio de 2013, el FMI y las Naciones Unidas redujeron en gran medida sus proyecciones para la zona del euro. Chipre, miembro de esa zona, sufrió una grave crisis bancaria y recibió un rescate parcial en marzo de 2013. Un mecanismo introducido por el Banco Central Europeo (BCE), el programa de transacciones monetarias directas, logró reducir las primas de riesgo de los bonos soberanos de los países de la periferia de la zona del euro. Sin embargo, la resolución de los cuellos de botella (consolidación fiscal y alto desempleo, entre otros problemas) pesará fuertemente sobre el crecimiento en los próximos años.

La economía de los Estados Unidos está mejorando su desempeño solo marginalmente, no obstante un masivo impulso monetario. Este país creció un 2,8% en 2012 y se desaceleró en el primer semestre de 2013, principalmente por causa de los recortes automáticos (“secuestro fiscal”), que entraron en vigor en marzo de este año, y por un menor aporte de las exportaciones netas. Los costos y beneficios para el sector financiero y la economía real de la tercera ronda de la expansión monetaria en curso son ampliamente discutidos. En 2014, los recortes fiscales deberían reducirse, el consumo privado y la inversión fortalecerse y el crecimiento converger hacia su potencial, alrededor del 2,5%. Esta proyección favorable depende mucho de que se alcance un acuerdo en el Congreso para extender el período de implementación de los recortes fiscales necesarios para reducir la deuda estadounidense como porcentaje del PIB.

En el Japón, la política económica inédita del primer ministro Shinzo Abe (“abonomics”) parece lograr, por lo menos en el corto plazo, su objetivo. Este paquete de medidas consiste en la duplicación de la base monetaria en dos años, un fuerte estímulo fiscal y reformas económicas. El efecto ha sido positivo en términos de la salida de la deflación, un aumento del crecimiento económico y las exportaciones, y un auge de la bolsa de valores. No obstante, la austeridad fiscal requerida para la reducción de la deuda pública, junto con otros cuellos de botella, reducirían el crecimiento al 1,3% en los próximos años.

Las principales economías emergentes se están desacelerando como resultado de la menor demanda de los países industrializados y un cierto agotamiento de su modelo de crecimiento. China creció un 7,8% en 2012 y parece desacelerarse más en 2013, sobre todo en el sector externo, la construcción y la inversión extranjera directa (IED). A la vez, existen inquietudes sobre el rápido crecimiento de los créditos y sobre la solvencia, en particular en el sistema financiero no regulado. En este contexto, el gobierno anunció un modesto paquete de reformas a mediados de 2013, restringió el crecimiento de los créditos y congeló la construcción de edificios públicos en los próximos cinco años. El mayor desafío de la economía china es pasar de un modelo de crecimiento basado en inversiones (públicas) y exportaciones a uno con una mayor contribución del consumo interno. La India creció un 5,1% en 2012 y parece que mantendrá este crecimiento en los próximos años. Los desafíos de los otros tres países denominados BRICS son mayores, dado su bajo crecimiento en 2012: el Brasil (0,9%), la Federación de Rusia (3,4%) y Sudáfrica (2,5%). La debilidad de la demanda internacional y los menores precios de los productos básicos explican parte de la merma de su crecimiento.

El comercio mundial es el ámbito económico donde más se manifiesta la desaceleración de la economía mundial. En 2012 y el primer semestre de 2013, el volumen del comercio mundial creció un 1,9% y un 1,8%, respectivamente, porcentajes inferiores al crecimiento del PIB mundial. Esta merma se debe a la recesión y la reducción de la demanda en la zona del euro, lo que desaceleró el comercio de los países en desarrollo y condujo a la baja de los precios de varios productos metálicos y algunos otros productos básicos. Para la segunda mitad de 2013 y 2014 se proyecta una leve recuperación del comercio mundial. En este contexto, varios países están buscando maneras de impulsar su comercio y mejorar su inserción en las cadenas de valor globales, por ejemplo, mediante la negociación de acuerdos plurilaterales (véase el capítulo II).

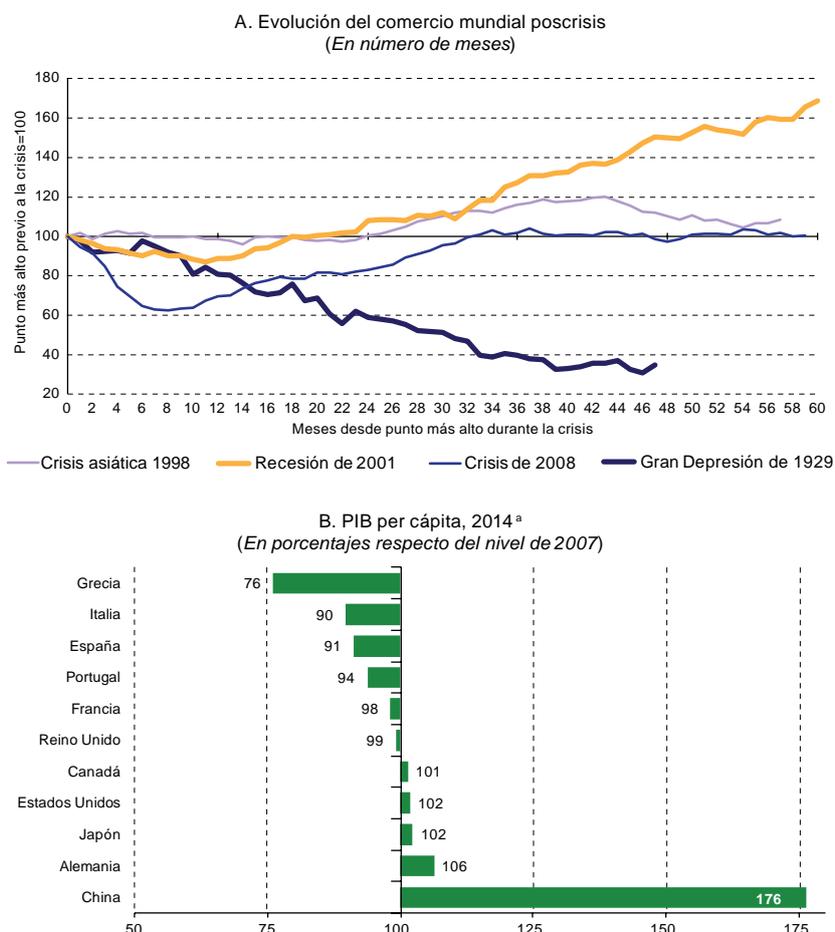
El comercio latinoamericano sufre el impacto del débil entorno internacional. Durante el primer semestre de 2013, el valor de las exportaciones latinoamericanas cayó un 1,7%. Este es el resultado de una reducción del 0,6% en el volumen y un deterioro del 1,1% en los precios de los productos exportados por la región. Las exportaciones que más cayeron fueron las dirigidas a la Unión Europea (-7,9%), los Estados Unidos (-3,6%) y China (-0,2%). En los primeros seis meses del año, los precios que más bajaron fueron los del café, el azúcar y el banano. Para el segundo semestre de 2013, se anticipa una recuperación de las exportaciones del 5% en valor, que se origina en parte en una baja base de exportaciones en el mismo período de 2012. Para el año completo, se proyecta un crecimiento del 1,5% en el valor de las exportaciones. Esta tasa es levemente superior al resultado de 2012 (1,4%), pero está muy lejos del incremento del 23,5% observado entre 2010 y 2011. En el primer semestre de 2013, el valor de las importaciones aumentó un 4,7%, en un contexto de un mayor consumo privado en la mayoría de los países latinoamericanos. Para 2013 en su conjunto, se proyecta un crecimiento del 4,5%. Este mayor crecimiento de las importaciones con respecto a las exportaciones reducirá nuevamente el superávit de la balanza comercial de la región.

La reciente desaceleración de la economía y el comercio mundial contribuye a que la recuperación tome más tiempo que en crisis anteriores. Habiendo transcurrido cinco años desde el inicio de la crisis financiera, el comercio mundial recuperó apenas su nivel anterior. En otras ocasiones, como tras la crisis asiática de 1998 y la crisis de las empresas “punto com” de 2001, el comercio repuntó más rápidamente. En la Gran Depresión de los años treinta, el punto más bajo del comercio se alcanzó cuatro años después del inicio de la crisis (véase el gráfico I.1a).

La recuperación de la crisis de 2008 es altamente heterogénea entre países. China es uno de los países que salió mejor parado de la crisis y logró mantener un dinamismo importante, expandiendo su ingreso per cápita casi un 80% entre 2007 y 2014. Otros países avanzados (Alemania, Canadá, Estados Unidos y Japón) se apenas recuperaron de la crisis y mantienen niveles de PIB per cápita ligeramente superiores a los de 2007. Sin embargo, el PIB per cápita de varios otros, particularmente los del sur de Europa, se ha contraído, producto de persistentes complicaciones estructurales que hasta mediados de 2013 no les habían permitido salir de la recesión (véase el gráfico I.1b).

Gráfico 1.1

Países seleccionados: comercio mundial y recuperación de las crisis



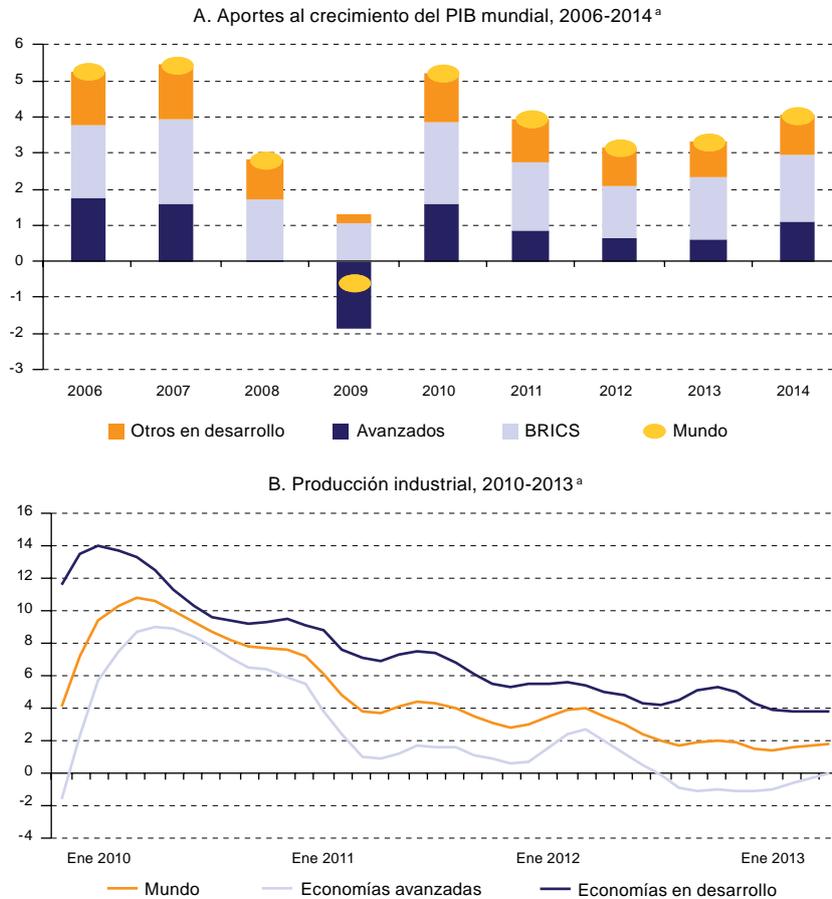
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), Perspectivas de la economía mundial al día. Actualización de las proyecciones mundiales, Washington, D.C., 9 de julio de 2013.

^a Proyecciones.

Distintos indicadores apuntan a que la desaceleración tocó fondo a mediados de 2013 y que la economía mundial podría repuntar levemente entre el segundo semestre de 2013 y 2014. El crecimiento de la producción industrial llegaría a su nivel mínimo en el transcurso de 2013, después un período de tres años de desaceleración, y parece revertir su tendencia, sobre todo en los países avanzados (véase el gráfico 1.2b). Con la mejora relativa de las economías de los Estados Unidos, el Japón y posiblemente Europa, el crecimiento mundial debería repuntar levemente en 2014 (véase el gráfico 1.2a) Con esto, el aporte de los países avanzados al crecimiento mundial pasaría de un tercio en 2013 a la mitad en 2014, en un contexto de desaceleración de las economías en desarrollo.

La perspectiva de una leve recuperación de la economía mundial está sujeta a varios riesgos. En el corto plazo existe un riesgo de una escalada del conflicto desatado en Siria. La mayor tensión en el Oriente Medio se podría traducir en mayores precios del petróleo, lo que empeoraría la balanza comercial de importaciones de este producto. Otro riesgo son los posibles efectos desestabilizadores de la disminución de la expansión monetaria en los Estados Unidos. Estos efectos apuntan a la subida de las tasas de interés en estos países y a una desaceleración económica, junto con una apreciación cambiaria. Los países emergentes podrían enfrentar la depreciación de sus monedas y la salida de capitales especulativos. En particular, los países en desarrollo con un déficit importante en la cuenta corriente tendrían que aumentar la tasa de interés para lograr su financiamiento, lo que impactaría negativamente en su crecimiento. En resumen, el retiro de la expansión monetaria aumentaría la volatilidad de los mercados financieros mundiales. Otros riesgos apuntan a la dificultad de mantener el crecimiento en los países tras el retiro de la expansión monetaria, una posible crisis bancaria en la zona del euro y la falta de un acuerdo en los Estados Unidos para aumentar el nivel de endeudamiento público.

Gráfico 1.2
Países avanzados, BRICS y otros países en desarrollo: PIB y producción industrial
 (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), Perspectivas de la economía mundial al día. Actualización de las proyecciones mundiales, Washington, D.C., abril y julio de 2013 e información del Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis (CPB).

^a Los datos de 2013 y 2014 son proyecciones.

Otra preocupación para América Latina y su comercio exterior es una posible mayor desaceleración de la economía china. Nomura (2013) estima que una desaceleración de un punto porcentual del PIB chino podría reducir el crecimiento del PIB latinoamericano 0,5 puntos porcentuales. El Brasil y Chile serían los países latinoamericanos más afectados. El menor crecimiento chino impacta directamente en los volúmenes exportados por la región a este país, así como los precios de sus productos básicos exportados, particularmente los metales y minerales. Estos menores precios también afectarán la inversión, el ingreso, el tipo de cambio, la inflación y el crecimiento futuro. Además, una menor demanda china reduce el crecimiento de los Estados Unidos, lo que a su vez afecta a las exportaciones de América Latina a este país.

Durante el resto de esta década, el crecimiento de los países industrializados será bajo por varias razones. La mayoría de estos países requiere varios años de austeridad fiscal para reducir su enorme deuda pública. De hecho, esta última fue equivalente al 220% del PIB en el Japón, al 189% en Grecia, al 147% en Portugal, al 144% en Italia y al 110% en los Estados Unidos en 2012 (OCDE, 2013). Según algunos autores, como Reinhart y Rogoff (2010), el crecimiento de países con altos niveles de endeudamiento público puede ser muy bajo. La duradera crisis de la zona del euro se expresa también en un largo proceso de desapalancamiento de los bancos, que restringe el crecimiento del crédito, provoca un alto y persistente nivel de desempleo, salarios deprimidos, pérdidas de inversión en capital físico y humano, recortes en las prestaciones sociales, pérdida de capital social y deterioro en la distribución del

ingreso. Otro factor que reduce el crecimiento de los países avanzados es el envejecimiento de sus poblaciones, que implica un aumento de la población inactiva y de los costos de pensiones y salud. Para dinamizar su comercio y economía, los Estados Unidos, el Japón y la zona del euro están en proceso de negociar megaacuerdos comerciales entre sí y con algunos países en desarrollo (véase el capítulo II).

El crecimiento global estará concentrado en los países emergentes de Asia y el centro de la economía mundial continuará desplazándose desde el Norte hacia el Sur y desde el Atlántico hacia el Pacífico. Proyecciones de crecimiento del FMI (2013b) hasta 2018 señalan que los países industrializados crecerían en promedio un 2,3% por año, y los países en desarrollo, un 5,9%. Dentro del último grupo, China tendrá el mayor crecimiento medio anual, un 8,4%. Los países en desarrollo contribuirían con tres cuartos del crecimiento mundial. En este período, China y la India por sí solas aportarían un 40%. El epicentro económico del mundo se está moviendo entonces hacia los países en desarrollo de Asia. El mayor crecimiento del Sur se traduce en un crecimiento anual también mayor del volumen de importaciones, que será del 7,7% (y del 10,5% en China). En los países avanzados, las importaciones crecerán apenas un 4,7%.

En este contexto mundial, el dinamismo y la calidad futura del comercio latinoamericano dependen considerablemente de la formación de cadenas de valor regionales y de su vínculo con China y el resto de Asia. El comercio mundial se organiza en forma creciente en torno a las cadenas de valor, las que determinan en parte el crecimiento y sobre todo el contenido en valor agregado de los flujos comerciales. México y algunos países de Centroamérica ya están insertos en cadenas norteamericanas, sobre todo en los eslabones de menor valor agregado. En América del Sur y el Caribe, en cambio, se han formado pocas cadenas regionales. No obstante, ambas subregiones tienen un gran potencial para avanzar en esta dirección en la medida en que promuevan un comercio intrarregional profundo de bienes y servicios, junto con inversiones en logística y una mayor movilidad de personas. Estas cadenas permitirían sobre todo agregar valor a los bienes primarios y algunos productos industriales y servicios exportados a los mercados asiáticos en expansión (véase el capítulo III).

B. El bajo crecimiento de los países industrializados

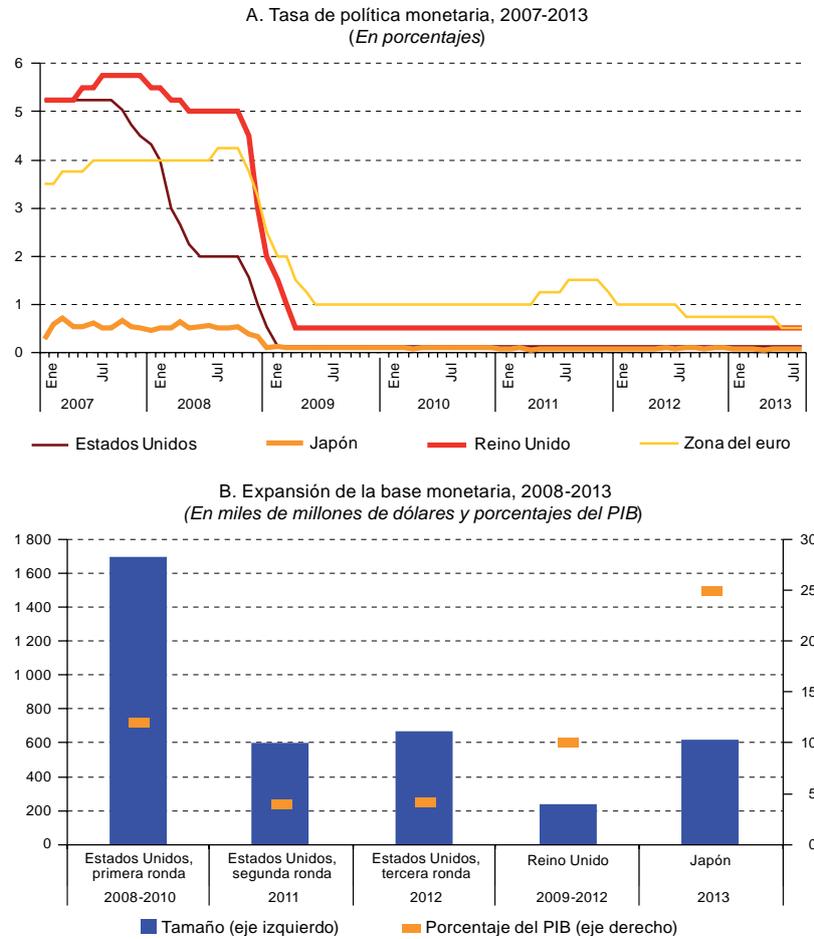
1. La favorable coyuntura financiera frente a la débil economía real

La coyuntura financiera del último año ha estado dominada por la acción de los bancos centrales. En distintos países industrializados, los bancos centrales han aplicado una política monetaria expansiva para facilitar el acceso al crédito y estimular el crecimiento. En los Estados Unidos, la Reserva Federal ha mantenido una tasa de política monetaria cercana a cero desde finales de 2009. El banco central del Japón ha aplicado una tasa negativa, mientras que sus pares de la zona del euro y el Reino Unido adoptaron tasas levemente mayores, cercanas al 0,5%. Por su parte, el BCE aumentó su tasa en 2011, en una coyuntura débil pero con mayores expectativas de inflación, seguida por varias rebajas posteriores entre finales de 2011 y 2013 (véase el gráfico I.3A).

Con las tasas monetarias en sus niveles mínimos, algunos bancos centrales han adoptado medidas no convencionales para favorecer el acceso a crédito y el crecimiento. La principal medida es la flexibilización cuantitativa o expansión monetaria. Esta política consiste en la compra de títulos financieros por el banco central, los que se agregan a su balance, y cuya contrapartida es un aumento de la base monetaria¹. Los títulos comprados pueden ser deuda pública u otros activos, como aquellos garantizados por préstamos hipotecarios. De este modo, aumenta la demanda de activos y disminuye su rentabilidad y costo, expresados en la tasa de interés. Así, esta política reduce el costo del dinero y permite que los consumidores y las empresas accedan más fácilmente al crédito, lo que estimula el consumo y la inversión.

¹ La base monetaria se denomina M0 y está constituida por las monedas y los billetes en moneda nacional que están en manos del público. Una definición más amplia es el M1, que incluye el M0 más los depósitos a la vista en moneda nacional del sector privado en el sector financiero.

Gráfico 1.3
Estados Unidos, Japón, Reino Unido y zona del euro: tasa de política monetaria y expansión de la base monetaria



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), International Financial Statistics (IFS) [en línea] <http://www.imf.org/external/data.htm> e información de los bancos centrales de los Estados Unidos, el Japón, el Reino Unido y la zona del euro.

Los Estados Unidos y el Reino Unido han sido los mayores protagonistas de la flexibilización cuantitativa. En los Estados Unidos, la Reserva Federal ha aplicado la tercera ronda de flexibilización desde septiembre de 2012 mediante la compra de bonos del Tesoro por 40.000 millones de dólares al mes. A partir de diciembre de 2012, el monto mensual se incrementó a 85.000 millones de dólares². En el Reino Unido, el banco central inició en julio de 2012 una quinta fase de compras de activos por un monto de 50.000 millones de libras (78.000 millones de dólares). Las compras totales desde marzo de 2009 sumaron 375.000 millones de libras (591.000 millones de dólares).

En la zona del euro, la política monetaria no convencional fue diferente, aunque también califica como flexibilización cuantitativa según algunos especialistas. En particular, el BCE ha prestado fondos directamente a los bancos mediante subastas a tipo fijo con adjudicación plena desde el inicio de la crisis de 2008. Otros mecanismos temporales de inyección de liquidez para los bancos son las operaciones principales de financiación y las operaciones de financiación a más largo plazo. Estas últimas tienen una periodicidad mensual y vencimiento a tres meses. Como los dos tipos de financiación han expandido ampliamente el balance del BCE desde finales de 2011, se podría considerar este mecanismo una política indirecta de flexibilización³.

² La primera expansión cuantitativa tuvo lugar entre noviembre de 2008 y marzo de 2010, y la segunda, entre noviembre de 2010 y junio de 2011.

³ Como las entidades bancarias son relativamente más importantes en la zona del euro y el Japón —en comparación con los Estados Unidos y el Reino Unido—, los bancos centrales optaron por inyectar liquidez directamente en el sistema financiero en vez de comprar bonos soberanos (Fawley y Neeley, 2013).

La política de expansión monetaria más reciente y agresiva ha sido la implementada por el Banco del Japón. En abril de 2013, la entidad comenzó un proceso de duplicación de la actual base monetaria, equivalente al 30% del PIB, que se prolongará hasta finales de 2014, principalmente mediante la compra de bonos del gobierno y títulos privados por un monto de 1,4 billones de dólares. En relación con el tamaño de la economía, en el Japón se observa un estímulo mayor que en los Estados Unidos o el Reino Unido (véase el gráfico I.3B). El objetivo principal es elevar la inflación y alcanzar lo antes posible un ritmo del 2% anual. Una meta secundaria es duplicar el vencimiento medio de la cartera de deuda pública nipona del banco de tres a más de seis años.

Los beneficios de la política de flexibilización cuantitativa y otras iniciativas monetarias no convencionales han sido ampliamente discutidos. Según el *Informe sobre la estabilidad financiera mundial* del FMI de abril de 2013, las políticas no convencionales parecen haber reducido la vulnerabilidad de los bancos y mejorado la estabilidad del sistema financiero a corto plazo. Estas políticas también han mejorado ciertos indicadores de solidez bancaria, no obstante que los bancos pueden tardar más en sanear sus balances.

El estímulo monetario de esta política ha dado un gran impulso a las bolsas de valores. La expansión de la base monetaria aumenta directamente la demanda y el precio de títulos financieros como acciones y bonos. En los Estados Unidos, existe una relación directa entre el índice bursátil y las sucesivas rondas de flexibilización monetaria (véase el gráfico I.4). A su vez, Wall Street marcó bajas pronunciadas al final de la primera y segunda ronda de medidas, mientras que se mostró muy sensible a los anuncios de las condiciones de retiro de la tercera ronda a mediados de 2013. En el Reino Unido, las políticas de flexibilización también impulsaron la bolsa de valores.

Gráfico I.4
Estados Unidos: índices de la bolsa de valores, 2008-2013
(En puntos)



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

^a Primera ronda de flexibilización cuantitativa.

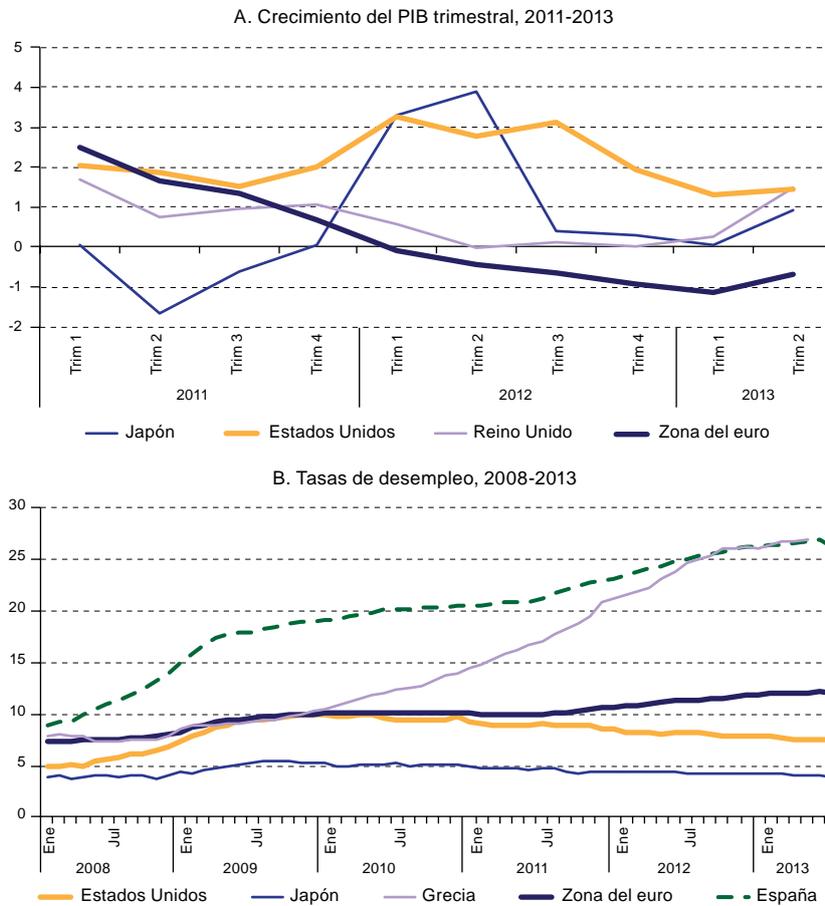
^b Segunda ronda de flexibilización cuantitativa.

^c La operación Twist corresponde a un intercambio por parte de la Reserva Federal de bonos de corto plazo (inferior a tres años) por activos de largo plazo (de 6 a 30 años).

^d Tercera ronda de flexibilización cuantitativa.

En 2012 y 2013 se acentuó el desacoplamiento entre los mercados financieros (como las bolsas de valores) y la economía real en los mercados avanzados. Este desacople presenta una paradoja, porque el dinamismo de los mercados financieros mejora el valor del patrimonio y las condiciones de acceso al financiamiento, lo cual debería estimular el consumo y la inversión. Sin embargo, la condición de la mayoría de los consumidores ha mejorado poco, como se puede ver, por ejemplo, en los Estados Unidos, donde la tasa de desempleo ha bajado lentamente y la tasa de participación laboral se ha reducido (véase el gráfico I.5). En la zona del euro, la tasa de desocupación ha ido en aumento en 2012 y 2013, sobre todo en los países periféricos. Esta situación afecta a su vez el comportamiento de las empresas, las que no incrementan sus inversiones si sus ventas no aumentan en primer lugar. La situación económica anémica se refleja principalmente en las tasas de crecimiento del PIB trimestral del Reino Unido y la zona del euro.

Gráfico 1.5
Estados Unidos, Japón, Reino Unido y zona del euro: crecimiento del PIB trimestral y desempleo
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Main Economic Indicators (MEI).

El marcado aumento de la liquidez puede generar también nuevas burbujas financieras. El desacople entre el desempeño de las bolsas de valores, los bonos y la economía real puede ser un indicio de que se esté creando una burbuja financiera. Además, con las muy bajas tasas de interés, los inversionistas están invirtiendo cada vez más en títulos financieros de alto riesgo (bonos basura) y los bancos están aumentando su apalancamiento, dos de los factores que contribuyeron poderosamente a la irrupción de la crisis financiera de 2008. Los valores de los inmuebles también crecieron más del 10% el último año en los Estados Unidos, mientras los flujos de capital especulativos podrían haber contribuido a burbujas inmobiliarias en países como Australia, el Reino Unido y Singapur, y en la provincia china de Taiwán.

Existe una gran preocupación por los posibles impactos negativos financieros y reales de un término de la flexibilización cuantitativa. La venta de bonos soberanos por parte de los bancos centrales podría provocar una caída de su precio, lo que causaría grandes pérdidas a los propios bancos centrales y un aumento de la tasa de interés de largo plazo. Ello a su vez encarecería el consumo y la inversión, dificultando la recuperación económica. Otra posible consecuencia sería un retorno masivo de los flujos de capital desde los países emergentes, que tendría consecuencias negativas en sus bolsas de valores, tipos de cambio, tasas de interés y cuentas corrientes.

2. El difícil panorama fiscal y financiero en la zona del euro

En el segundo trimestre de 2013, la zona del euro registró un crecimiento positivo por primera vez en un año y medio, con marcadas diferencias entre los países miembros. Italia y España continúan en recesión a causa del ajuste fiscal, un bajo nivel de confianza de los consumidores e inversionistas y un difícil acceso al crédito. Por su parte, Alemania y algunos países nórdicos registraron un mejor desempeño. El desempleo en la zona del euro sigue en aumento, sobre todo en los países periféricos, lo que a su vez reduce la confianza de las familias y su consumo.

En mayo de 2013, se extendió el período para reducir los déficits fiscales de los países, con el fin de limitar el efecto recesivo de las reducciones de los recortes fiscales. En 2012, los recortes fiscales fueron de gran magnitud en la periferia europea —sobre el 6% en Grecia y Portugal y el 4% en España— y tuvieron marcados efectos negativos en el crecimiento, los servicios públicos y la pobreza. En mayo de 2013, la Comisión Europea concedió dos años adicionales a España, Francia, Polonia y Eslovenia y un año a Bélgica, los Países Bajos y Portugal para reducir su déficit fiscal al 3% del PIB. Los ajustes más moderados tienen el pleno apoyo del FMI, que reconoció haber subestimado sus impactos sociales y económicos⁴. No obstante este mayor período de gracia, el ajuste fiscal en los países de la periferia sigue su curso. Por ejemplo, España requeriría hacer recortes por un monto equivalente al 5,5% del PIB en los próximos tres años para alcanzar la meta del déficit.

Un aspecto central para tranquilizar a los mercados financieros en la zona del euro fue la introducción del programa de transacciones monetarias directas por parte del BCE en agosto de 2012. Con este mecanismo, el BCE podría comprar bonos soberanos en mercados secundarios en caso de que el costo de su financiamiento se dispare. La introducción del programa logró reducir las primas por canje de riesgo de incumplimiento de los países periféricos de la zona del euro. Hasta la fecha, el BCE no aplicó este mecanismo.

Los bancos europeos todavía representan un riesgo sistémico. Los pasivos de los bancos de la zona del euro (33 billones de euros) equivalen a tres veces y media el tamaño del PIB de esa zona, lo que es muy superior al tamaño relativo de dos veces que se observa en Australia, el Canadá y el Japón. En los Estados Unidos, las magnitudes de ambos son similares. Aunque desde 2012 se redujo en 2,4 billones de euros, aún falta mucho para que la proporción permita que los gobiernos puedan apoyar a los bancos en caso de una nueva crisis bancaria. Con el gran tamaño actual, eso sería casi imposible. Sin embargo, el necesario desapalancamiento, mediante, por ejemplo, la venta de carteras de préstamos, frenaría el crecimiento de las economías. Actualmente, este proceso avanza muy rápido en los países de la periferia de la zona —donde las pymes acceden con gran dificultad al crédito— y muy lento en los países del centro. El desapalancamiento va en contra del impulso monetario del BCE, que mediante sus inyecciones de liquidez trata de apoyar la recuperación económica (Financial Times, 2013b). Crecientes dudas sobre la factibilidad de la futura unión bancaria europea —donde la Comisión Europea debería jugar un papel central, lo que ha sido cuestionado por algunos países— también contribuyen a la incertidumbre financiera.

Con la menor demanda interna del continente, el comercio en la Unión Europea tuvo un retroceso pronunciado. En 2012, las exportaciones intraeuropeas bajaron un 7% y los envíos extraeuropeos fueron estables. En el primer trimestre de 2013, las primeras disminuyeron un 4% y los segundos crecieron un 3%. Los países que menos dependen del mercado europeo —con una participación inferior al 60% del total de las exportaciones— son Alemania, Francia, Finlandia, Italia y Suecia.

3. Los Estados Unidos: recortes fiscales que frenan el crecimiento

En el primer semestre de 2013, el crecimiento de la economía estadounidense fue modesto. El PIB creció un 1,1% en el primer trimestre y un 2,5% en el segundo trimestre de 2013. La principal fuente de dinamismo fue el consumo privado, que creció a su mayor ritmo en dos años, en parte por la gradual disminución del desempleo y el aumento del crédito y la confianza de los consumidores. Estos resultados contribuyeron a la recuperación del mercado inmobiliario. Las inversiones también se elevaron, particularmente en los segmentos residencial y energético. En este último, la explotación del gas de esquisto ha disminuido el costo de la energía (véase el recuadro I.1). Las exportaciones netas mostraron un aporte negativo en el primer trimestre, con una caída interanual de las exportaciones superior a la de las importaciones (véase el gráfico I.6b).

⁴ El FMI (2013d) hace una autocrítica a su gestión de la crisis griega en 2010. En particular, el organismo reconoce haber subestimado los efectos negativos de las políticas de austeridad en el país en términos de la mayor profundidad de la recesión y el desempleo excepcionalmente alto.

Recuadro I.1**Tendencias que podrían cambiar la localización de la industria estadounidense**

En el sector manufacturero de los Estados Unidos se observó una marcada caída del empleo durante la primera década de este siglo, aunque a partir de 2010 parece revertirse esta tendencia.

El número de empleados en este sector llegó a su máximo nivel al final de los años setenta, con 19 millones de trabajadores, y promedió 17,9 millones en la década siguiente y 17,2 millones en los años noventa. Entre 2000 y 2010, con la crisis “punto com” de 2001 y la crisis financiera de 2008-2009, el sector perdió casi seis millones de empleos. Sin embargo, de manera sorprendente, esta tendencia parece revertirse en 2010 con la creación neta de 500.000 nuevos empleos hasta mediados de 2013.

La pérdida de empleo a partir de 2001 se atribuye frecuentemente al desplazamiento de actividades productivas (deslocalización) a China. Con la entrada de este país a la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2001, en un contexto de amplia difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones y la reducción de los costos logísticos, la deslocalización hacia ese país creció rápidamente. TD Economics (2012) estima que aproximadamente un millón de empleos fueron desplazados a China entre 2001 y 2012, sobre todo en los sectores textil, de confección, muebles, productos electrónicos y metálicos, maquinaria, caucho y plásticos. Sin embargo, en esta estimación no se toma en cuenta que la deslocalización también puede favorecer la creación de nuevos puestos de trabajo —por las mayores ventas obtenidas como resultado de los menores costos y la mayor eficiencia logrados—, con lo cual el efecto neto negativo sobre el empleo podría ser bastante menor.

Cambios recientes podrían revertir la tendencia de la deslocalización de actividades industriales. El retorno de las actividades productivas a los Estados Unidos (onshoring o reshoring), se podría deber a la pérdida de las ventajas iniciales que ofrecía China, entre ellas, el costo de mano obra, que en 2013 habría superado a los costos laborales de México en un 20%, según se informa en un estudio de Bank of America Corporation (Financial Times, 2013c). Otros motivos que explicarían tal fenómeno serían el creciente costo logístico, por los altos precios del petróleo en

los últimos años, y la dificultad de resguardar los derechos de propiedad intelectual de las empresas estadounidenses en China.

Dos tendencias recientes están mejorando el atractivo de los Estados Unidos como lugar de producción. Por una parte, el costo energético interno se está abaratando, gracias a los avances tecnológicos que han permitido la explotación masiva de gas de esquisto depositado en gigantescos reservorios a lo largo de los Estados Unidos. El precio del gas ha bajado un 57% entre 2007 y 2012 según la Oficina de Estadísticas Laborales. Las industrias intensivas en energía, como las de productos químicos, papeles y cartones, metales primarios y minerales no metálicos, serían las más beneficiadas por esta tendencia. PricewaterhouseCoopers (2011) proyecta que se podrían crear un millón de nuevos empleos en el sector manufacturero hasta el año 2025, gracias a estos menores costos. Por otro lado, se espera que se inicie una nueva oleada de robotización hacia finales de esta década, que permitiría automatizar procesos productivos y reducir costos operativos. Un ejemplo de esta nueva oleada lo constituye la difusión cada vez más amplia de la tecnología de impresión tridimensional.

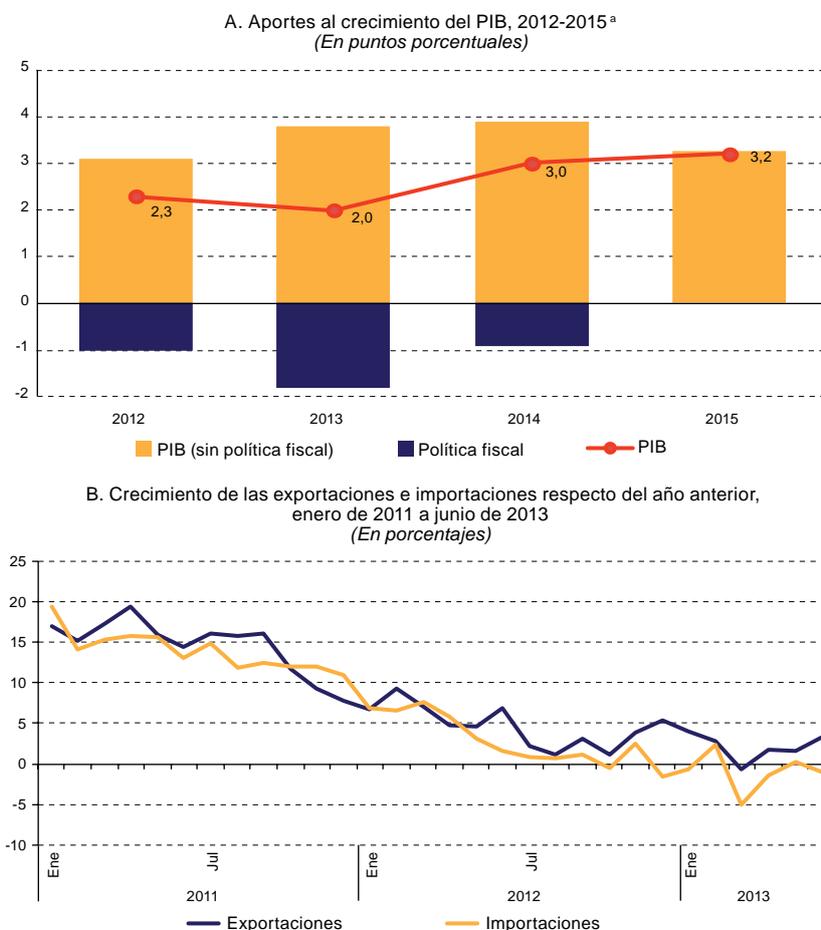
Hasta mediados de 2013, el retorno de las actividades al territorio nacional parece limitarse a algunos casos; se anticipa que este fenómeno podría ampliarse, aunque sin duda las empresas estadounidenses mantendrían una parte importante de sus actividades en China. Dos ejemplos recientes son el retorno de una planta de fabricación de camiones ligeros de la empresa Ford Motors, de México a Ohio, y el traslado de plantas de electrodomésticos de la empresa General Electric, de China y México a Kentucky. Sin embargo, actualmente las compañías no ubican toda la cadena productiva en un solo lugar, sino que intentan aprovechar las mejores condiciones que ofrece cada país o región para cada eslabón productivo. Dado que además la proximidad a los clientes de los más importantes mercados es fundamental, China ya no es solo vista como un lugar de fabricación, sino como un gran mercado en desarrollo donde es preciso estar.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de TD Economics, “Offshoring, onshoring, and the rebirth of American manufacturing”, 15 de octubre de 2012; *Financial Times*, “Mexican labor: cheaper than China”, 5 de abril de 2013; PricewaterhouseCoopers, *Shale Gas: A Renaissance for US Manufacturing?*, diciembre de 2011.

El precipicio fiscal representó un freno importante a la economía este año, aunque un acuerdo de último minuto logró reducir a la mitad su tamaño. El 2 de enero de 2013, el Congreso aprobó la ley estadounidense de alivio a los contribuyentes. Los principales elementos de esta ley son la extensión permanente de reducciones de impuestos para las clases baja y media y su suspensión para la clase alta, la eliminación de un recorte de impuestos del 2% sobre los ingresos laborales y la postergación por dos meses de varios recortes automáticos de los gastos contemplados en la ley de presupuesto de 2011. Como el Congreso no llegó a un acuerdo sobre una estrategia alternativa para recortar el déficit, estos recortes entraron automáticamente en vigor el 1 de marzo de 2013. En el corto plazo, el efecto global de las medidas sería una reducción del déficit del gobierno del 8,6% del PIB en 2012 al 5,9% del PIB en 2013, lo que disminuiría el crecimiento del PIB aproximadamente 1,75 puntos porcentuales este año (véase el gráfico I.6a) (FMI, 2013a; Banco de Canadá, 2013). Además, los recortes generalizados en educación, ciencia e infraestructura podrían afectar el crecimiento potencial futuro.

El desempleo se ha reducido paulatinamente, en parte debido a la menor tasa de participación laboral. A mediano plazo, el sector industrial podría ser una nueva fuente de empleo. Tras haber alcanzado un nivel máximo del 10% en octubre de 2009, la tasa de desempleo se redujo lentamente al 7,4% en julio de 2013. Una parte de esta disminución se debe a una caída en la tasa de participación laboral, del 65,7% a mediados de 2009 al 63,4% en julio de 2013. Otra parte del descenso se atribuye a la creación de nuevos empleos, aunque en el primer semestre de 2013 el número de nuevos puestos creados bajó en relación con 2011 y 2012. Los nuevos puestos se están creando no solamente en los servicios, sino también en el sector manufacturero, cuya competitividad está mejorando de manera pronunciada gracias al menor costo de la energía y una nueva oleada de robotización (véase el recuadro I.1).

Gráfico 1.6
Estados Unidos: aportes al PIB y tendencias del comercio



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Banco del Canadá, Monetary Policy Report, Ottawa, abril de 2013, e información de la Oficina del Censo de los Estados Unidos.

^a El aporte de la política fiscal incluye los gastos directos de gobierno y los efectos indirectos sobre los otros componentes de la demanda final. Los datos de 2013 a 2015 son proyecciones.

La economía estadounidense enfrenta varios desafíos en los próximos años. En el corto plazo, el principal reto es la sincronización de la salida de la expansión cuantitativa monetaria: una salida prematura perjudicaría la frágil recuperación económica, mientras que una salida tardía podría provocar grandes pérdidas financieras y gran turbulencia en los mercados financieros internacionales. Otro desafío es la consolidación fiscal para la estabilización de la deuda pública como porcentaje del PIB, en un contexto de costos crecientes en materia de salud pública (Medicare y Medicaid) y educación. En particular, el Congreso requiere acordar una difícil combinación de recortes de gastos y aumentos de impuestos, sin perjudicar el crecimiento y la igualdad. El país también enfrenta un debilitamiento de su esfuerzo innovador, demostrado indirectamente por un menor aporte de la productividad total de los factores y directamente por un estancamiento del gasto en investigación y desarrollo y número de patentes.

4. El inédito plan “abnomics” para levantar el Japón

En 2013, la economía japonesa se recuperó de su tercera recesión en menos de cinco años. Su PIB creció apenas un 1% anual en promedio en la década anterior a la crisis financiera mundial de 2008, y el país sufrió una recesión en 2008 y 2009. Después de un repunte en 2010, pasó por otra recesión en 2011, en parte por causa de un terremoto. A continuación, el impulso posterremoto perdió fuerza en el transcurso de 2012 y el Japón nuevamente registró un crecimiento negativo en dos trimestres. Durante el primer semestre de 2013, la producción y las exportaciones se

recuperaron. La confianza de los empresarios está mejorando en parte gracias al auge de las exportaciones, como fruto de la fuerte depreciación de la moneda japonesa. La tasa de desempleo en junio de 2013 (3,9%) fue la más baja desde octubre de 2008. Con este dinamismo, varios organismos internacionales han revisado al alza la proyección de crecimiento para 2013. Por ejemplo, las Naciones Unidas (2013a) aumentaron su proyección del 0,6% en enero de 2013 al 1,3% en junio de 2013.

Este renovado dinamismo se debe principalmente al conjunto de medidas inéditas de política económica llamado “abonomics” y que consta de tres partes. La primera es un importante estímulo fiscal, de 10,3 billones de yenes (2,2% del PIB), de los cuales la mitad se dedicaría a mejorar la infraestructura. Además, el gobierno incrementó el gasto para la reconstrucción postterremoto en 4,4 billones de yenes en el presupuesto de 2013. Estos gastos adicionales aumentarían el déficit fiscal más de un 10% del PIB. La segunda parte consiste en un estímulo monetario masivo mediante la duplicación de la base monetaria, para elevar la inflación al 2% en un horizonte de dos años. Ello debería reducir las tasas de interés y las primas de riesgo y estimular la inversión y el consumo. El tercer componente es un paquete de reformas estructurales anunciadas en junio de 2013 para promover el crecimiento. Estas incluyen incentivos fiscales para la inversión, la privatización de algunas partes de su infraestructura, la negociación de tratados de libre comercio (en particular el ingreso a las negociaciones del Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (AETA), materializado en julio de 2013), una reforma del sector energético y medidas para facilitar la creación de empresas. Los detalles de estas medidas todavía tienen que ser acordados, tras la victoria del partido del primer ministro Abe en la cámara alta del parlamento en julio de 2013.

No obstante los logros a corto plazo, el “abonomics” es una apuesta incierta y riesgosa. La deuda pública ya alcanzó un 220% del PIB en 2012, y el mayor déficit fiscal de este año (un 10,3% del PIB según la OCDE (2013)) hace aún más difícil lograr la meta del 3,2% para 2015. En la medida en que el gobierno no estabilice su deuda, el costo de financiamiento podría subir. La marcada depreciación del yen promueve las exportaciones, pero a la vez genera fricciones con socios comerciales que exportan productos similares.

A mediano plazo, se proyecta un crecimiento de apenas un 1,3% anual para la economía japonesa. Varios factores pesan sobre su crecimiento futuro. El gobierno requiere aplicar una gran austeridad fiscal para reducir la elevada carga de la deuda pública. Una medida en este sentido será el aumento del impuesto al consumo del 5% al 8% en abril de 2014 y al 10% en octubre de 2015. Otro desafío es la implementación de profundas reformas estructurales para estimular el crecimiento del sector manufacturero, flexibilizar el sector de los servicios, estimular la participación laboral y mejorar la educación.

C. La desaceleración de los países en desarrollo

1. Los BRICS

Se debilita el ciclo de expansión de las economías emergentes, incluidos los BRICS. Muchos países emergentes registraron una desaceleración de su economía en 2012 y el primer semestre de 2013 en relación con sus tasas de crecimiento de los dos años posteriores a la crisis (2010 y 2011) y en el período precrisis (2003 a 2008). En 2012, el Brasil creció apenas un 0,9%, la Federación de Rusia, un 3,4%, la India un 5,1%, China un 7,8% y Sudáfrica un 3,6% (véase el gráfico I.7a). Para 2013, se proyectan tasas aún más bajas en China y la Federación de Rusia y leves recuperaciones para los otros tres países BRICS. Otros países en desarrollo también registraron una desaceleración, incluidos Indonesia, Turquía y las economías en transición de Europa oriental.

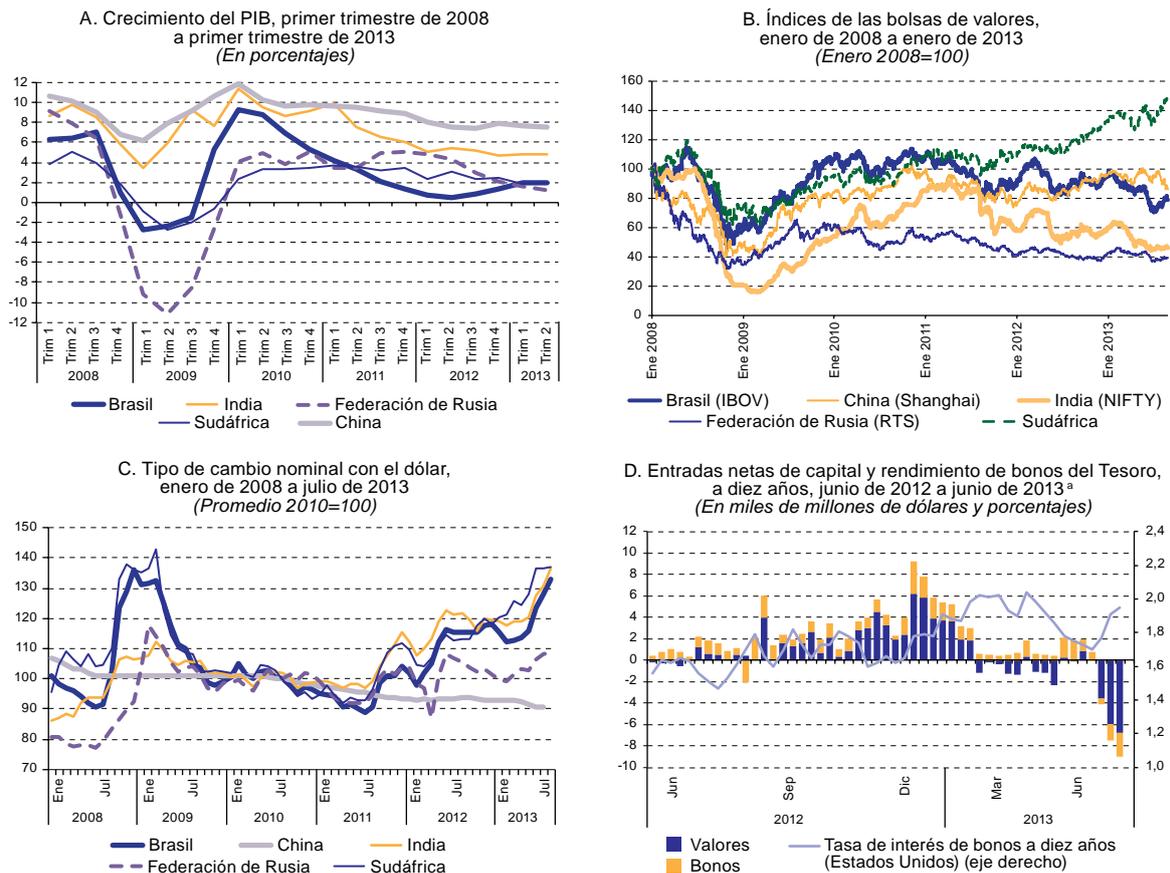
El menor crecimiento reciente en los BRICS se puede atribuir a diferentes factores. Dado que en varios países la economía se sobrecalentó en 2010 y 2011, con expectativas inflacionarias superiores a la meta, los bancos centrales elevaron su tasa de interés monetaria hacia finales de 2011, lo que a su vez frenó el crecimiento. Otra razón fue que el desacople con los países avanzados fue inferior a lo previsto. Debido a las dificultades en la zona del euro y el Japón, y el débil desempeño de los Estados Unidos, la demanda de importaciones y la inversión extranjera directa en las economías emergentes se redujeron. El debilitamiento de la demanda internacional también afectó a los precios

de los productos básicos, lo que frenó asimismo el crecimiento del valor de las exportaciones de dichos productos por parte de los países emergentes.

Una fuente de inestabilidad ha sido la entrada y salida de flujos de capital especulativo, en parte como resultado de las políticas de expansión monetaria en los Estados Unidos, el Japón y el Reino Unido. Por ejemplo, se estima que entre un 30% y un 40% del aumento de la base monetaria en la primera y segunda ronda de flexibilización cuantitativa en los Estados Unidos salió del país como flujo de capital especulativo (Saran, 2013). Por una parte, las entradas de estos capitales facilitaron un aumento de las inversiones en empresas de estos países y una expansión del crédito, junto con una mayor valorización de las empresas registradas en bolsa (véanse los gráficos I.7B y I.7D), con posibles beneficios para el consumo y la inversión. Por otra parte, dichos capitales contribuyeron a la apreciación de las monedas de los países BRICS, que frenó sus exportaciones y promovió las importaciones. Con la mejora del desempeño de la economía estadounidense, el aumento de las tasas de interés y la probable reducción de la expansión monetaria en un futuro próximo, los capitales salieron de los países BRICS y provocaron fuertes depreciaciones de sus monedas, sobre todo a mediados de 2013 (véase el gráfico I.7C).

Gráfico I.7

Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica (BRICS): PIB, bolsas de valores, tipo de cambio y flujos de capital



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), Economic Outlook No 93 [en línea] <http://stats.oecd.org/index.aspx?queryid=48126>, Fondo Monetario Internacional (FMI) y Bloomberg.

^a Las entradas netas de capital corresponden a todos los mercados emergentes.

En varias ocasiones, los países BRICS han expresado su preocupación sobre este tema. En 2010, el Brasil introdujo el término “guerra de divisas” en reacción a la apreciación del real frente al dólar, en parte como resultado de la primera ronda de flexibilización cuantitativa en los Estados Unidos. En marzo de 2012, los países BRICS afirmaron en su declaración de Nueva Delhi que estas políticas agravan la volatilidad de los flujos financieros y de los precios de los productos básicos. En febrero de 2013, los ministros de hacienda y los presidentes de los bancos centrales de

los países del Grupo de los Veinte (G20) se comprometieron en Moscú a no promover devaluaciones competitivas. No obstante, los Estados Unidos continuaron su tercera ronda de expansión monetaria y el Japón también comenzó a implementar una política masiva en ese sentido.

Los presidentes de los países BRICS celebraron su quinta reunión anual en Durban (Sudáfrica) los días 26 y 27 de marzo de 2013 y decidieron crear un banco común de desarrollo. Este banco sería la primera institución formalizada del grupo, y se encargaría de financiar proyectos de infraestructura a largo plazo en los países BRICS y más adelante en otros países en desarrollo. Asimismo, se iniciaron las negociaciones sobre el monto de capital del banco y la participación de cada país, su gobernanza y su ubicación, entre otros. Otro resultado de la reunión es el establecimiento de un acuerdo de reserva contingente con un tamaño inicial de 100.000 millones de dólares, cuyo fin es ayudar a los países BRICS a mitigar presiones de liquidez a corto plazo. También se acordó que este grupo apoye el desarrollo del continente africano⁵.

2. Los desafíos del rebalanceo de la economía china

En el primer semestre de 2013, la economía china mostró señales claras de una desaceleración económica leve (véase el gráfico 1.8a). El PIB se desaceleró del 7,7% en el primer trimestre al 7,5% en el segundo, particularmente el sector secundario. De enero a julio de 2013, la producción industrial creció por debajo del 10%. El menor dinamismo manufacturero se confirmó con los menos optimistas índices de gerentes de compras, que superaron apenas el umbral de expectativas de una expansión futura durante los siete primeros meses del año. Los servicios crecieron a tasas superiores a la media de la economía: las ventas del comercio se elevaron en torno al 13% en los últimos meses, mientras el transporte creció un 9,3% en los primeros siete meses del año. El sector terciario también es el que más ha invertido en el primer semestre, con un aumento interanual del 23%, comparado con un 16% en el sector secundario. El mayor dinamismo de los servicios, que son en gran parte no transables, es una señal de que el modelo de crecimiento chino se está reorientando al consumo interno como motor del crecimiento, conforme a la estrategia definida para sus autoridades.

Al inicio del segundo semestre de 2013, algunas señales apuntan a que la desaceleración podría llegar a su fin. En efecto, varios indicadores mejoraron en el mes de julio, en particular la producción industrial, las importaciones, la inversión inmobiliaria y la recuperación de la IED.

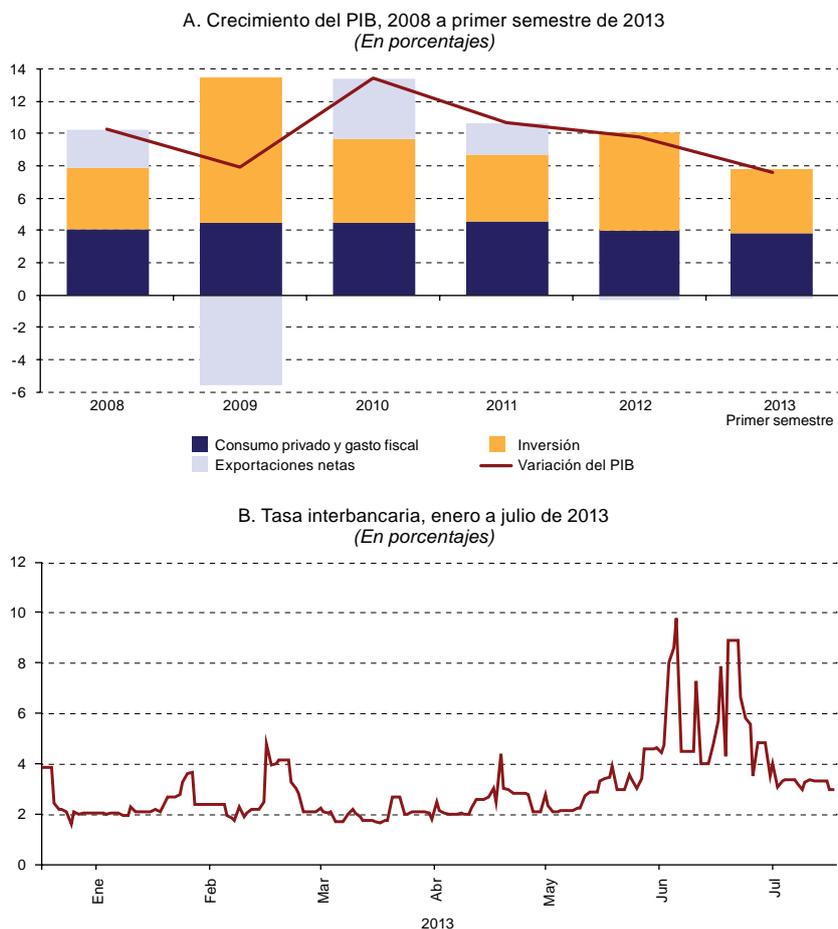
En comparación con su desempeño de los últimos años, la desaceleración del comercio chino y la inversión extranjera directa es notable. En efecto, las exportaciones de enero a julio de 2013 crecieron a una tasa anualizada de solo un 5,1%, mientras que las importaciones aumentaron un 10,9% en el mismo período. Las importaciones cayeron en el caso de algunos países de origen (el Brasil, la Federación de Rusia, Filipinas, la India y el Japón) y ciertos productos (cereales, aluminio, cobre y hierro, maquinaria y vehículos). Si estas tendencias persisten, es probable que el superávit comercial de China continúe descendiendo respecto de su promedio de los últimos años, por causa del menor aumento de la demanda mundial y la persistente importación de bienes de consumo. La menor tasa de crecimiento de la importación de metales y algunas otras materias primas por parte de China ya incidió en la caída de los precios mundiales. El consumo chino de cobre, por ejemplo, disminuyó un 6,8% en el primer trimestre de 2013, con lo cual el precio de este producto podría bajar más de un 10% este año en relación con 2012. Con el hierro y el acero ha pasado algo similar. En el primer semestre, la IED creció apenas un 4,9% con respecto al mismo período del año anterior.

Parte de la preocupación interna se concentró en el sector financiero, por el rápido crecimiento de los créditos y su solvencia, la que condujo a una inesperada crisis de liquidez. En los últimos meses, los créditos privados siguieron creciendo rápidamente (a más del 20%), junto con la oferta monetaria, lo que a su vez presenta un riesgo para las expectativas inflacionarias. Las condiciones macroeconómicas y los cambios normativos (dirigidos a evitar el otorgamiento de créditos a empresas o instituciones poco solventes), junto con una intervención tardía del Banco Popular de China, provocaron una crisis de liquidez, la que catapultó la tasa interbancaria a mediados de junio (véase el gráfico 1.8b). La entidad logró calmar el mercado bancario ofreciendo liquidez directamente

⁵ El título de la reunión de Durban fue “BRICS y África: asociación para el desarrollo, la integración y la industrialización”. Los cinco países ofrecieron su cooperación para buscar sinergias entre la inversión en infraestructura y los sectores manufactureros y agrícolas de África. Concretamente, se firmaron dos acuerdos de la cooperación y el cofinanciamiento: uno para la infraestructura y otro para el desarrollo sostenible.

a los bancos más grandes, lo que le permitió reducir los riesgos de los préstamos a los bancos comerciales más pequeños⁶. Para racionalizar el aumento del crédito, el gobierno está incrementando las limitaciones a los préstamos, lo que repercutirá en el debate sobre los riesgos, la fragilidad financiera de los bancos y la deuda pública de los gobiernos locales y regionales. Esto se debe especialmente a los temores sobre el sistema bancario “en la sombra”⁷.

Gráfico 1.8
China: componentes de la demanda del PIB y tasa interbancaria



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Oficina Nacional de Estadísticas de China y el Banco Popular de China.

Con el menor dinamismo del sector exportador, el desafío más importante para el crecimiento chino es la reorientación del modelo de crecimiento hacia el consumo interno. El objetivo de las autoridades es invertir las tendencias de los últimos años, cuando se redujo la participación del consumo en el PIB, mientras que el aporte de la inversión se había elevado, en gran parte debido al gran estímulo público registrado tras la crisis financiera. Aunque el consumo está en aumento (un 12,8% acumulado a julio de 2013) gracias al crecimiento de los ingresos (un 9,6%

⁶ La crisis se inició el 5 de junio, cuando el Everbright Bank informó que no podría pagar un préstamo al Banco Agrícola de China. Se generó una estrechez de liquidez que se vio agravada por la inacción del Banco Popular de China hasta el 13 de junio. Esta inacción fue apoyada por el Consejo de Estado el 19 de junio, cuyo argumento fue que se debía controlar el ritmo de crecimiento del crédito a los sectores con problemas de exceso de capacidad. El mercado reaccionó aumentando la tasa de interés un 13,4% en un día, lo que originó una fuerte escasez de crédito con diversas repercusiones, incluida una baja de los índices accionarios. Ante ello, el banco debió intervenir el 25 de junio inyectando liquidez a las mayores instituciones financieras.

⁷ En el último año se registró un alto crecimiento del crédito y una deficiente asignación. En parte, ello se deriva del plan de estímulos de 2008 para sostener el crecimiento en la peor fase de la crisis financiera mundial. Entre 2008 y 2013, el crédito ha aumentado del 120% al 200% del PIB. Ello ha dado lugar a una canalización del crédito a través de estructuras ajenas al balance de las entidades financieras. Estos préstamos están financiando proyectos inmobiliarios e infraestructuras promovidas por los gobiernos locales, y sus frecuentes refinanciaciones hacen presagiar que parte de ellos podrían ser irrecuperables.

en 2012 y un 6,5% en el primer semestre de 2013 en los hogares urbanos, y un poco más en los rurales), no crece lo suficiente para compensar la debilidad en otros sectores y está por debajo de la meta del gobierno (14,5% en 2013). El otorgamiento de un mayor protagonismo al consumo interno y el sector terciario presenta inéditos desafíos para esta economía acostumbrada a crecer sobre la base de las inversiones y las exportaciones. En particular, aumentar el consumo requiere que los trabajadores ahorren menos. Ello es difícil, dado que el ahorro es fundamental para financiar el gasto en educación, salud y pensiones ante la insuficiente cobertura del sistema público.

Para evitar una desaceleración superior a la esperada, el gobierno adoptó un modesto paquete de medidas en julio de 2013. En contraste con el gran paquete de estímulo de 2008, cuyo objetivo era evitar un impacto mayor de la crisis financiera, este paquete consiste en varias reformas para impulsar el sector privado: la eliminación de impuestos para empresas con ventas inferiores a 20.000 yuan (3.250 dólares); la simplificación y reducción de costos de los trámites administrativos para empresas exportadoras, y la oferta de nuevos productos financieros a inversionistas privados, para que participen en la expansión de la red ferroviaria del país. Otra medida fue la liberalización de las tasas de interés de los créditos de instituciones financieras por parte del Banco Popular de China. Además, para mostrar mayor austeridad, el gobierno dejará de construir grandes edificios públicos por un período de cinco años.

3. El moderado crecimiento del resto de Asia

El crecimiento de la India se ha ido desacelerando desde 2009, hasta llegar al 5,1% en 2012; para 2013 y más adelante es difícil que la economía vuelva a crecer a las tasas registradas antes de la crisis. En efecto, el crecimiento de 2012 fue el menor en una década, como resultado de una baja demanda externa, un débil consumo y un fuerte ajuste fiscal (Naciones Unidas, 2013b). Este año la economía podría crecer hasta medio punto porcentual más que el año pasado, apuntalada por el mayor dinamismo que se observa en los servicios.

Los diez países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) crecerían en promedio un 5% en 2013, una tasa similar a la registrada en 2011 y 2012 pero inferior a la obtenida en los años previos a la crisis. Todos los países están afectados por un menor dinamismo exportador, como resultado de la desaceleración de la demanda de China, la India y la zona del euro y los menores precios de los productos primarios exportados como el café. No obstante, en las Filipinas y otras economías, la merma en el sector externo es compensada por el consumo privado, que aporta más del 50% del PIB, gracias al menor desempleo y al aumento de los salarios. Para las cuatro economías más grandes de la ASEAN, el crecimiento de la inversión extranjera directa y la inversión en capital fijo ha sido muy positivo en 2013, mientras que los gobiernos aumentaron su gasto fiscal. Pero estos países están sufriendo una mayor volatilidad de los flujos de capital: la masiva expansión monetaria en los Estados Unidos y el Japón produjo importantes entradas de capital y apreciaciones cambiarias. En julio de 2013, el anuncio de un posible retiro del estímulo en los Estados Unidos provocó salidas de capital, depreciaciones cambiarias y caídas en las bolsas de valores.

Las proyecciones para las economías de la ASEAN en los próximos 20 años son positivas. Se destacan Indonesia, Filipinas, Malasia, Tailandia y Viet Nam, que estarán entre las principales economías del mundo. Brunei Darussalam y Singapur continuarán incrementando su ya elevado ingreso per cápita. Finalmente, Camboya, Myanmar y la República Democrática Popular Lao tendrán una rápida mejoría de sus indicadores sociales. Esto se ve fortalecido por las nuevas negociaciones comerciales en el área, como la relativa a la Asociación Económica Integral Regional entre los países denominados ASEAN+6 y la vinculada al Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y el Japón. Ambos procesos, que se analizan en el capítulo III, están fortaleciendo la integración productiva en el área y el aumento de la productividad (CEPAL, 2013a).

La continuación del crecimiento de las economías de Asia es un hecho que define al siglo XXI. Se estima que esta región aportará cerca del 60% del crecimiento del producto mundial hasta 2025. Cuatro de las mayores diez economías del mundo estarían en Asia en 2025: China, la India, Indonesia y el Japón. En 2030, la participación del este de Asia en el PIB mundial alcanzaría el 23%, superando a Europa (22,5%) y América del Norte (19,2%) (Okamura, Onuma, y Takehama, 2010).

El éxito económico de Asia se puede atribuir en parte a la adopción de estrategias de desarrollo de mediano y largo plazo por parte de varios países, las que tienen distintas motivaciones. Por ejemplo, Australia definió en 2012 una hoja de ruta para profundizar su integración con Asia, enfatizando el papel de la innovación en este esfuerzo. En

China, la intención del gobierno es reorientar su modelo de crecimiento hacia el consumo interno. Indonesia, por su parte, intenta promover su transformación para incorporarse al grupo de las diez principales economías del mundo en 2025. El Japón definió en 2013 varias estrategias económicas, fiscales y monetarias de largo plazo para salir del ciclo deflacionario de bajo crecimiento. En la República de Corea, las directrices del nuevo gobierno tienen como objetivo mejorar la calificación de su fuerza de trabajo y promover un desarrollo inclusivo y sustentable. Por último, Singapur enfatiza el aumento de sus competencias laborales, la profundización de las capacidades empresariales y el perfilamiento como ciudad global y centro regional.

Las estrategias nacionales de los países asiáticos tienen varios elementos comunes. En un contexto mundial en que la innovación y el conocimiento pasan a ser los principales motores del progreso económico, las estrategias asiáticas enfatizan la inversión en ciencia y tecnología y el desarrollo del capital humano mediante la educación de calidad en todos los niveles. Por otra parte, en varias de ellas se resalta la importancia de una mayor integración económica y cooperación regional, y se asigna un rol destacado para este fin a diversas iniciativas comerciales (véase el cuadro 1.1).

Cuadro 1.1
Asia y el Pacífico (países seleccionados): características de los planos nacionales de desarrollo

	Documento estratégico	Innovación y tecnología	Inversión en capital humano	Políticas comerciales e integración regional (emergencia de Asia)
Australia	<i>Australia in the Asian Century White Paper</i> (2012-2025) <i>National Research Investment Plan</i> (2012-2013)	Ingreso al grupo de los diez países más innovadores a nivel mundial en 2025. Promoción de alianzas en innovación, en particular con países asiáticos.	Creación de cultura sobre Asia en escuelas y los sectores público y privado mediante el aprendizaje de al menos un idioma asiático prioritario. Aumento del nivel del sistema escolar hasta ubicarse entre los cinco mejores del mundo para 2025. Inversión en educación superior e investigación de 5,4 millones de dólares australianos para 2013.	Apoyo a todas las negociaciones de libre comercio en la región para fortalecer los vínculos económicos, financieros y políticos.
China	Informe de Hu Jintao para el decimotercero Congreso Nacional del CPC (2013-2020)	Aumento del gasto en investigación y desarrollo (I+D) al 2,5% del PIB para 2020. Aumento de la contribución de la ciencia y tecnología al crecimiento económico al 60%. Reducción de tecnología importada al 30% en 2020.	Aumento del nivel educacional de toda la población. Formación de profesionales innovadores. Desarrollo de educación preescolar y educación vocacional moderna. Obligatoriedad del ciclo completo de educación secundaria.	Conclusión del acuerdo entre China, el Japón y la República de Corea para la integración regional del este de Asia. Apoyo al Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y el Japón para lograr apertura y compromisos económicos graduales.
Indonesia	<i>Masterplan for Acceleration and Expansion of Indonesia Economic Development</i> (MP3EI) (2011-2025)	Aumento del fondo de I+D al 1% del PIB en 2014 y al 3% en 2025.	Alineamiento de las áreas y programas de estudio con el potencial de desarrollo económico de cada corredor económico. Promoción de organismos comunitarios de educación superior para formar profesionales intermedios competentes.	
Japón	Estrategia de revitalización (2013-2020)	Objetivo de ser un país innovador número uno en el mundo en 2018. Aumento de transferencias de tecnología, duplicando la colaboración entre las universidades y la industria en 2030.	Reducción del 20% del desempleo de largo plazo para 2018 e incremento de la rotación en el empleo al 9%. Aumento del empleo femenino (25 a 44 años) al 73% para 2020. Inclusión de diez universidades entre las 100 principales a nivel mundial para 2018.	Incorporación y apoyo al Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (AETAE), que incrementaría el PIB un 2% para 2025. Conclusión del acuerdo entre China, el Japón y la República de Corea (el AETAE no incluye a China).
República de Corea	Política de mediano y largo plazo (2013) Nueva hoja de ruta de la política comercial (2013-2018) Plan de economía creativa (2013-2018)	Aumento del componente de investigación básica hasta llegar al 40% del gasto total en I+D. Aumento del apoyo a pymes y empresas de capital de riesgo al 18% del gasto total en I+D.	Inversión en escuelas de posgrado para formar recursos humanos más creativos y orientados a la innovación, y proveer educación continua. Mejora de la calidad de la educación pública.	Conclusión del acuerdo entre China y la República de Corea, y luego del acuerdo trilateral con el Japón. Apoyo al Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y el Japón por su importancia estratégica y diplomática, y apoyo a la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN). Mantenimiento de la neutralidad con las dos grandes potencias (China y los Estados Unidos).
Singapur	<i>Report of the Economic Strategies Committee</i> (2011-2015) <i>STEP 2015</i> (2011-2015)	Aumento del gasto en I+D al 3,5% del PIB para 2015. Inversión en innovación, investigación y desarrollo de 12,5 millones de dólares entre 2011 y 2015.	Formación de cinco instituciones o programas de clase mundial para 2020. Atracción de talentos extranjeros para compensar la disminución de la mano de obra local.	

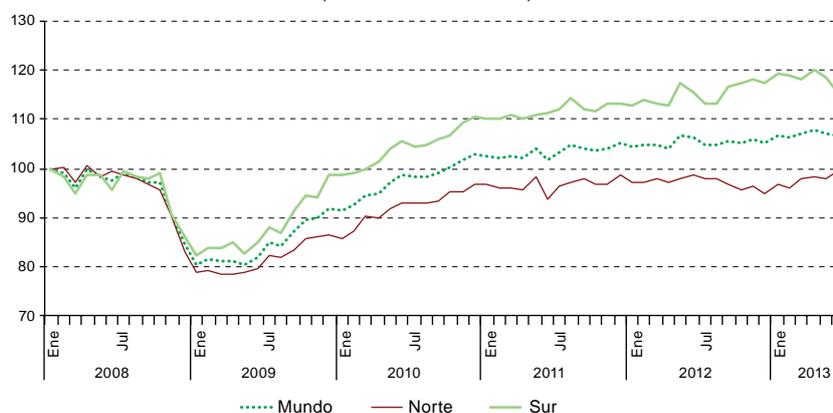
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Gobierno de Australia, *Australia in the Asian Century White Paper*, octubre de 2012; Informe de Hu Jintao para el decimotercero Congreso Nacional del CPC (2013-2020); Ministerio de Relaciones Exteriores, *Masterplan for Acceleration and Expansion of Indonesia Economic Development* (MP3EI), Jakarta, Republic of Indonesia, mayo de 2011; Oficina del Gabinete del Japón, Estrategia de revitalización, Japón, junio de 2013; Ministerio de Comercio, Industria y Energía de la República de Corea (MOTIE), *The New Administration's New Trade Roadmap*, Seúl, junio de 2013; Instituto Coreano de Desarrollo "Policy issues Korea releases middle to long-term policy tasks", *Economic Bulletin*, vol.35, Seúl, enero de 2013; Comité de Estrategias Económicas (de Singapur, *Report of the Economic Strategies Committee: High Skilled People, Innovative Economy, Distinctive Global City*, febrero de 2010; Agency for Science, Technology and Research (A*STAR), *STEP 2015 Science, Technology & Enterprise Plan 2015*, Singapur, mayo de 2011.

D. El impacto de la débil demanda mundial sobre el comercio internacional

1. El estancado crecimiento del comercio en 2013

El comercio mundial tuvo un comportamiento particularmente débil en 2012 y creció menos que la economía mundial. Después de experimentar una fuerte recuperación tras la crisis en 2010, el crecimiento del volumen del comercio global se desaceleró al 5,2% en 2011 y a apenas un 2% en 2012 (OMC, 2013) (véase el gráfico I.9). Esta debilidad fue el resultado de las dificultades de las economías avanzadas, principalmente la zona del euro, donde el alto y creciente desempleo, la austeridad fiscal y el difícil acceso al crédito redujeron la demanda de importaciones. Cuando se excluye el comercio intraeuropeo —cuyo valor descendió un 7%—, el crecimiento del volumen del comercio mundial se eleva al 3,2%. En un mundo cada vez más integrado en cadenas de valor, la demanda europea debilitada afectó las exportaciones e importaciones de varios países en desarrollo. China fue el país de Asia con el mayor crecimiento de las exportaciones, mientras que las ventas externas de la India y el Japón cayeron. África fue la única región donde las importaciones crecieron por encima del 10% en 2012. En términos de valor, el comercio mundial está prácticamente estancado, dadas las bajas de los precios que superaron el 20% en el caso de algunos productos básicos como el algodón, el café, el carbón y el hierro.

Gráfico I.9
Mundo, Norte y Sur: crecimiento del volumen del comercio, 2008-2013
(Índice enero 2008=100)



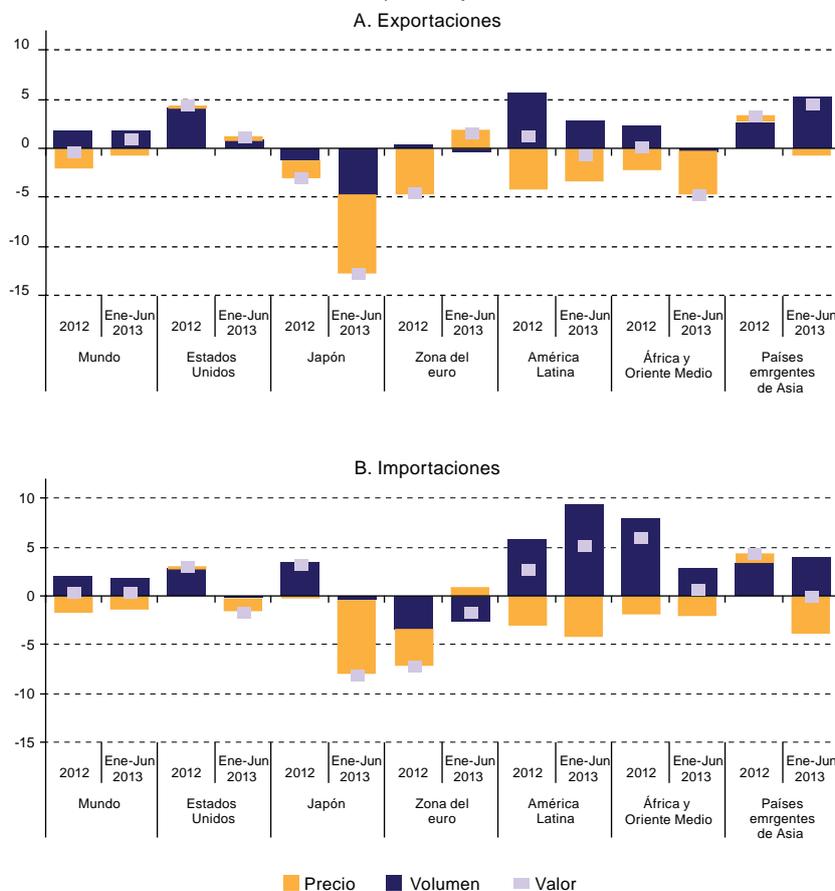
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis (CPB).

El comercio mundial de servicios aumentó un 2% en valor en 2012, con divergencias importantes entre países. Las exportaciones de los Estados Unidos crecieron (4%) mientras las de los países europeos cayeron hasta más del 16% en el caso de Grecia y Portugal. Los países en desarrollo lograron el mayor crecimiento de sus exportaciones, con tasas de entre un 5% y un 6% en 2012. A nivel mundial, los sectores que más se expandieron fueron los servicios informáticos y de información (6%), los servicios de construcción (3%) y otros servicios a las empresas (2%). Las exportaciones de algunos sectores se contrajeron, como los servicios financieros (-4%) (OMC, 2013).

En septiembre de este año, se redujo la proyección del crecimiento del comercio mundial para 2013, que sería solo marginalmente superior al del año anterior. La proyección de la Organización Mundial del Comercio de abril de 2013 bajó 0,8 puntos porcentuales, al 2,5% para el año completo. Esta rebaja responde principalmente a la recesión prolongada de la zona del euro y al menor dinamismo de los países emergentes. De este modo, 2013 sería el segundo año en que el comercio mundial crecería a un ritmo inferior al del PIB, lo que representa una ruptura con relación al patrón observado desde mediados de los años ochenta, cuando el comercio crecía a tasas cercanas al doble del PIB. Las Naciones Unidas (2013a) estimaron que el volumen del comercio mundial en 2013 sería un 30% superior si no hubiese habido una crisis financiera.

El desempeño comercial de los principales países y regiones del mundo en los primeros cinco meses de 2013 muestra una gran heterogeneidad con respecto a 2012. En el período comprendido entre enero y junio de 2013, se redujo el crecimiento del volumen de las exportaciones en todos los países y regiones con relación al crecimiento registrado en el mismo período de 2012, con la excepción de las economías emergentes de Asia. En el primer semestre de 2013 se registró la mayor caída en el Japón, donde el volumen se redujo a una tasa interanual del 8,3%, debido a la menor demanda europea y estadounidense. En el mismo período, los precios en dólares de las exportaciones japonesas bajaron un 8,4%, principalmente por la depreciación cambiaria del 21% del yen frente al dólar. Las importaciones, por su parte, cayeron en los países avanzados y crecieron en las regiones en desarrollo entre enero y junio de 2013. En resumen, los Estados Unidos, el Japón, África y Oriente Medio mostraron un menor dinamismo de las exportaciones e importaciones en el primer semestre de 2013 comparado con 2012, mientras lo contrario ocurrió en la zona del euro y los países emergentes de Asia (véase el gráfico I.10).

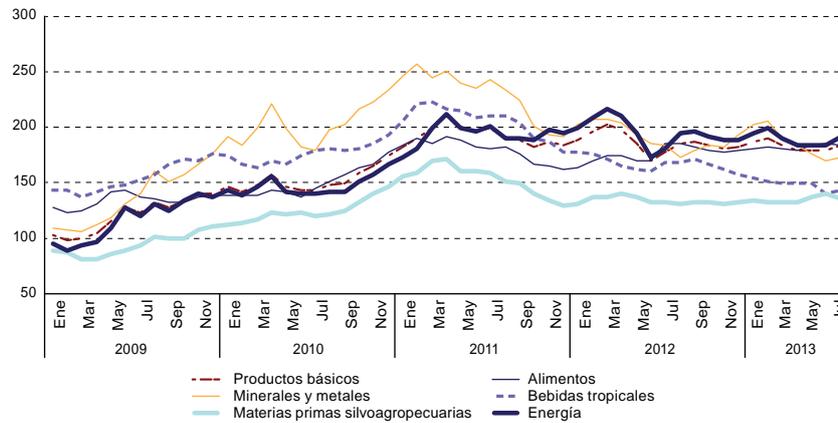
Gráfico I.10
Países y regiones seleccionados: desempeño comercial, 2012 y primer semestre de 2013
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Netherlands Bureau of Economic Policy Analysis (CPB).

A lo largo de 2012, los precios de los productos básicos registraron movimientos contrapuestos a la baja y al alza, lo que ocasionó que el índice conjunto de estos precios terminara el año en niveles similares a los de fines de 2011 (véase el gráfico I.11). En el primer semestre de 2012 los precios de gran parte de estos productos experimentaron variaciones negativas, especialmente en el caso de los productos energéticos y los metales, afectados por la agudización de la crisis en la zona del euro y un menor dinamismo de las economías emergentes, en particular de China. En el segundo semestre, en cambio, factores climáticos que redujeron la oferta de algunos productos agrícolas (como maíz, soja y trigo), la inestabilidad política en varios países productores de petróleo, así como nuevas medidas monetarias expansivas en la Unión Europea y los Estados Unidos, causaron un aumento de los precios de los distintos grupos de productos básicos.

Gráfico I.11
Evolución de los precios de los productos básicos, enero de 2009 a julio de 2013
(Índices mensuales, promedio de 2005=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Fondo Monetario Internacional (FMI), IMF Primary Commodity Prices.

Considerando el conjunto del año 2012, la mayor variación de precios se registró en los alimentos, con un incremento de alrededor del 11%, si se compara el nivel alcanzado por el índice de estos productos en diciembre con el de fines del año anterior. Los productos energéticos, en cambio, experimentaron una caída del 3,5% en este período, mientras que el grupo de minerales y metales casi no registró variación (véase el cuadro I.2, columna 3). Sin embargo, si se analizan el promedio de los índices de precios de cada año, se observan caídas en todos los grupos de productos no energéticos, con las mayores reducciones en minerales y metales y materias primas agropecuarias (en torno al 17% y el 13%, respectivamente), mientras que los productos energéticos registran un muy leve aumento (0,7%). Como resultado de estas variaciones, el promedio del índice de precios conjunto de los productos básicos experimentó en 2012 una caída del 3,2% respecto del promedio del año anterior (véase el cuadro I.2, columna 6).

Cuadro I.2
Evolución de los precios de los productos básicos: índice general y por grupos de productos, 2012 y primer semestre de 2013
(Tasas de variación en porcentajes)

	2012 (punta a punta) ^a			2012 (promedio) ^b			2013 ^a	2013 (promedio) ^b
	Primer semestre	Segundo semestre	Año completo	Primer semestre	Segundo semestre	Año completo	Primer semestre	Primer semestre
Productos básicos	-7,6	7,4	-0,8	0,7	-3,7	-3,2	-2,0	0,2
Productos básicos no energéticos	0,6	4,0	4,6	-4,5	-0,6	-9,9	-1,9	1,0
Alimentos	4,2	6,1	10,6	-1,1	6,5	-2,2	3,1	0,4
Materias primas agropecuarias	2,2	0,2	2,4	-5,4	-3,0	-12,7	6,1	2,3
Minerales y metales	-3,3	3,8	0,3	-6,8	-8,7	-16,8	-12,0	3,1
Energía	-11,7	9,3	-3,5	3,4	-5,2	0,7	-1,8	-0,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información del Fondo Monetario Internacional (FMI), IMF Primary Commodity Prices.

^a Variación acumulada en el período.

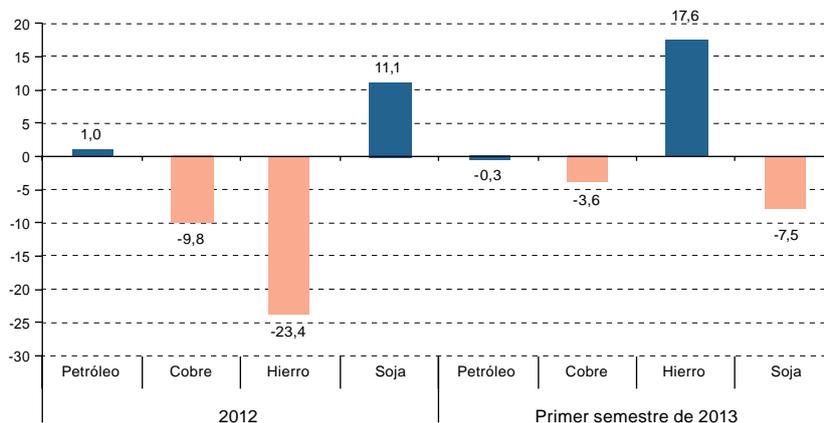
^b Variación del valor medio del índice de precios del período con respecto al valor medio del período anterior (semestre o año completo, según corresponda).

En el primer semestre de 2013, los precios de los productos básicos no presentan una tendencia clara, si bien registran en general caídas en los últimos meses de ese período. Los principales factores que han incidido en esta evolución se relacionan con el estancamiento de los países de la zona del euro y la desaceleración de China, lo que ha provocado un resurgimiento de las preocupaciones en torno a las perspectivas de la economía mundial para este año. A esto se ha sumado la recuperación de la oferta de algunos productos agrícolas, a pesar de que las existencias de varios de estos productos se mantienen en niveles bajos.

Respecto de los principales productos básicos exportados por los países de América Latina y el Caribe, en 2012 las mayores variaciones se registraron en el hierro, con una caída del 23% en el precio promedio anual (véase el gráfico I.12). Al igual que otros metales, el hierro se vio afectado por el menor dinamismo de la economía china y las preocupaciones sobre el crecimiento económico mundial, a lo que se agregó un incremento de la oferta de este metal. Estos factores también incidieron en el precio del cobre, que registró una baja de casi un 10% con respecto al promedio alcanzado en 2011. La soja, por su parte, experimentó en este período un incremento del 11%, como resultado de condiciones climáticas adversas en varios países productores que provocaron una reducción de la oferta. El precio del petróleo, en tanto, se vio afectado por la inestabilidad política de varios países productores y la incertidumbre sobre el desempeño de la economía mundial, factores que ocasionaron alzas y bajas a lo largo de 2012, con un valor promedio apenas un 1% superior al del año anterior.

En el primer trimestre de 2013 el precio del hierro experimentó un incremento significativo, determinado fundamentalmente por una fuerte recomposición de existencias por parte de China, el mayor consumidor mundial de este producto. A pesar de que el alza se revirtió en el segundo trimestre, frente a una menor demanda de ese país, preocupaciones generadas por el desempeño de la economía mundial y nuevos incrementos de la oferta, el precio promedio del hierro registró en el semestre un aumento del 18% con relación al promedio del semestre anterior (véase el gráfico I.14). En el caso del cobre, en cambio, la evolución del precio en este período estuvo dominada por estos últimos factores, que causaron una caída de casi un 4%. El precio promedio de la soja también registró una baja en el primer semestre, de casi el 8%, ante la recuperación de la oferta. Por su parte, el precio promedio del petróleo prácticamente no experimentó variación con respecto al semestre anterior, debido nuevamente a movimientos contrapuestos a la baja y al alza ocurridos a lo largo del período (en respuesta a una débil demanda, una oferta creciente, mayores existencias y la continuación de las tensiones geopolíticas en Oriente Medio).

Gráfico I.12
Evolución del promedio de precios de productos básicos seleccionados, 2012 y primer semestre de 2013
(En porcentajes de variación respecto del período anterior^a)



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

^a Variación del valor promedio del período con respecto al valor promedio del período anterior (semestre o año completo, según corresponda).

Se espera que en el conjunto de 2013 los precios de los productos básicos registren una leve reducción. De acuerdo con las proyecciones de agencias y organismos internacionales como la Economist Intelligence Unit, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, los precios de la mayoría de estos productos cerrarían el año en niveles levemente inferiores a los del año anterior. Esto sería fundamentalmente el resultado de debilidades de la demanda derivadas de la aún incierta reactivación de las economías avanzadas y el menor dinamismo de China, a lo que se suma la recuperación de la oferta en el caso de los productos agrícolas afectados en 2012 por condiciones climáticas adversas. No obstante, en el caso de algunos productos agrícolas se mantienen las presiones al alza asociadas a factores estructurales de demanda (en particular, el crecimiento de la población y la urbanización en países en desarrollo, y la producción de biocombustibles), a las que se agrega el riesgo de eventuales restricciones de oferta relacionadas con nuevos problemas climáticos, dados los niveles históricamente bajos de existencias de muchos de estos productos (EIU, 2013). El petróleo crudo también está sujeto a riesgos de oferta derivados de las tensiones geopolíticas en diversos países productores, mientras que en el caso de los metales los mayores riesgos se vinculan a la evolución de la economía china.

2. La política comercial

En noviembre de 2013 se cumplirán 12 años del inicio de la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Pese a que las negociaciones se encuentran básicamente estancadas desde hace varios años, los miembros de la OMC están realizando esfuerzos para alcanzar algunos acuerdos durante la novena conferencia ministerial de este organismo, que se celebrará en Bali (Indonesia) en diciembre de 2013. El principal componente sería un eventual acuerdo sobre facilitación del comercio (véase el recuadro I.2).

Recuadro I.2

Los preparativos para la novena conferencia ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC)

La novena conferencia ministerial de la OMC, que se celebrará en Bali (Indonesia) del 3 al 6 de diciembre de 2013, estará marcada por el estancamiento de la Ronda de Doha tras 12 años de negociaciones y por la irrupción de las negociaciones comerciales megaregionales. En este contexto, el resultado de esta reunión resulta crítico para la vigencia de la OMC como foro de negociación y de elaboración de nuevas reglas comerciales.

El objetivo central planteado para la novena conferencia por varios países es concretar un acuerdo sobre facilitación del comercio, que permita agilizar el movimiento de los bienes a través de las fronteras. Para ello, se pretende introducir mejoras en los artículos V, VIII y X del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)^a. Además, las negociaciones deberían potenciar la asistencia técnica y el apoyo a la creación de capacidades en países en desarrollo y facilitar la cooperación entre las aduanas u otras autoridades competentes en estos temas. Según algunas estimaciones, un acuerdo multilateral en este ámbito podría aumentar las exportaciones mundiales entre 33.000 y 100.000 millones de dólares al año y el PIB mundial en 67.000 millones de dólares al año (Moisé, Orliac y Minor, 2011; Mann, Otsuki y Wilson, 2004)^b. Si bien la facilitación del comercio forma parte de la agenda de la Ronda de Doha, los países que impulsan un acuerdo sobre este tema en Bali han propuesto que este se ejecute independientemente de lo que ocurra con las otras áreas de negociación.

Persisten varios obstáculos para alcanzar un acuerdo sobre facilitación del comercio en Bali. Por ejemplo, todavía no se logran compromisos suficientes sobre la asistencia técnica y el desarrollo de capacidades en los países en desarrollo. Muchos de estos han manifestado su preocupación ante la perspectiva de tener

que asumir obligaciones costosas y difíciles de implementar. Por su parte, los países desarrollados, y en particular los Estados Unidos, piden que los compromisos que se negocien en materia de facilitación del comercio sean claros y vinculantes jurídicamente. En julio de 2013, aún existían numerosas áreas de desacuerdo en temas como la cooperación aduanera, el tránsito, la inspección previa a la expedición, los agentes de aduanas y los gastos de consularización.

La facilitación del comercio no es el único tema sobre el que se espera alcanzar acuerdos en Bali. En materia agrícola, un grupo de 33 países en desarrollo liderados por la India e Indonesia ha propuesto excluir de los compromisos de reducción a las subvenciones que los países en desarrollo otorgan para comprar alimentos a sus agricultores a precios superiores a los internacionales y distribuirlos a poblaciones vulnerables. A esto se suma la propuesta de otro grupo de países en desarrollo, el G20 (liderado por el Brasil), de que los países desarrollados reduzcan un 50% sus subvenciones a las exportaciones agrícolas antes de fines de 2013. Los Estados Unidos y la Unión Europea, ambos importantes usuarios de subvenciones agrícolas, han resistido esta propuesta. La agenda de la conferencia también incluye diversos temas relacionados con el desarrollo y el trato especial y diferenciado a favor de los países en desarrollo y menos adelantados.

Tras el receso de agosto, los miembros de la OMC dispondrán de solo tres meses para intentar alcanzar acuerdos que puedan ser oficializados en Bali. Corresponderá liderar estos esfuerzos al nuevo Director General de ese organismo, Roberto Azevedo, del Brasil, quien asumirá sus funciones el 1 de septiembre de 2013.

Fuente: Organización Mundial de Comercio (OMC), "Declaración del Director General Pascal Lamy. Reunión formal del Comité de Negociaciones Comerciales, 22 de julio de 2013" [en línea] http://www.wto.org/spanish/news_s/news13_s/tnc_stat_22jul13_s.htm y World Trade Online, "WTO members far apart on Bali Deal, vow to begin cross-cutting effort in fall", 23 de julio de 2013.

^a El artículo V del GATT se refiere a la libertad de tránsito; el artículo VIII a los derechos y formalidades referentes a la importación y a la exportación, y el artículo X a la publicación y aplicación de los reglamentos comerciales.

^b Véase Moisé, E., T. Orliac and P. Minor (2011), "Trade Facilitation Indicators: The Impact on Trade Costs", OECD Trade, Policy Papers, No. 118, OECD; Mann, C., Otsuki, T and Wilson, J (2004), "Assessing the Potential Benefit of Trade Facilitation: A Global Perspective", World Bank Policy Research Working Paper 3224, World Bank.

El acelerado desarrollo de las redes internacionales de producción ha generado una creciente demanda de nuevas reglas que regulen el comercio y la IED que tienen lugar en las cadenas de valor. Estas reglas guardan relación en muchos casos con materias no abordadas por los acuerdos de la OMC. Ello, sumado al continuado estancamiento de la Ronda de Doha, provocó que durante la presente década se haya dado inicio a varias negociaciones comerciales regionales y transregionales de vasto alcance, fenómeno que se ha denominado "megaregionalismo". En el capítulo II se pasa revista a los principales determinantes de este fenómeno, así como a algunas de las principales negociaciones megaregionales en curso.

Una señal negativa para el comercio mundial ha sido el aumento reciente del número de medidas proteccionistas, aunque su impacto todavía parece acotado. Entre junio de 2012 y mayo de 2013, los gobiernos de todo el mundo adoptaron 431 medidas restrictivas del comercio, mientras otras 183 estaban en proceso de ser adoptadas. Los países integrantes del G20 fueron responsables de un 65% de las restricciones al comercio aplicadas en ese período. Los tipos de medidas más empleados fueron las de defensa comercial (derechos antidumping, derechos compensatorios y salvaguardias), con un 26% del total, los subsidios y rescates (22%) y los aumentos de aranceles (15%). El país más afectado ha sido China, cuyos intereses comerciales han sido negativamente impactados en casi 1.000 ocasiones desde noviembre de 2008, por acciones de sus socios comerciales (Evenett, 2013).

En materia de controversias, el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC ha seguido con un alto nivel de actividad y registró 14 nuevas diferencias en el período de septiembre de 2012 a agosto de 2013. Este Órgano sigue siendo el foro más importante del mundo para la resolución de diferencias comerciales. Los cambios que están afectando al comercio mundial —por ejemplo, el desarrollo sustentable, el surgimiento de cadenas globales de valor y el rol creciente de China y otras economías emergentes en el nuevo orden mundial— se tradujeron en la ampliación de la agenda del OSD desde un enfoque tradicionalmente vinculado a política comercial en su sentido estricto hacia el cuestionamiento de políticas públicas destinadas a regular estos temas. En el recuadro I.3 se detallan algunos de los litigios más relevantes que actualmente están en curso en el OSD.

Recuadro I.3

Controversias comerciales recientes en la Organización Mundial del Comercio (OMC)

i) Controversias comerciales vinculadas a políticas y bienes ambientales

En los últimos años, varios países han implementado políticas públicas con el objetivo de fomentar el sector de energías renovables a través de requisitos de tarifas reguladas y de contenido local. Para beneficiarse de ciertas tarifas, la provincia canadiense de Ontario exige a las empresas generadoras de energía renovable que sus equipos solares fotovoltaicos o eólicos tengan un contenido mínimo local de entre un 25% y un 60%. La Unión Europea y el Japón iniciaron controversias con el Canadá con respecto a estas medidas que favorecen a los productores locales. El Órgano de Apelación determinó en mayo de 2013 que las medidas canadienses resultaban en el trato preferencial para los productores locales y, por lo tanto, eran inconsistentes con los compromisos del trato nacional del GATT y el Acuerdo sobre las Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio (MIC). Actualmente, están en curso dos controversias más en las que se cuestionan medidas similares enfocadas en la energía solar: una iniciada por China contra la Unión Europea en noviembre de 2012 y otra comenzada por los Estados Unidos contra la India en febrero de 2013.

ii) Litigios relacionados con la protección de la salud pública

En 2011, Australia implementó una legislación que exige que el empaquetado de todos los productos de tabaco tenga un mismo diseño genérico, con el objetivo de reducir su consumo y proteger la salud pública. En mayo de 2013, Cuba inició una controversia cuestionando esta medida, que se suma a las iniciadas en 2012 por Honduras, la República Dominicana y Ucrania por el mismo motivo. Cuba alega que la medida es inconsistente con el GATT, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). Este cuestionamiento muestra el delicado equilibrio que existe entre el sistema multilateral de comercio y la protección de la salud pública. Al escribirse este capítulo, se conformó un grupo especial para analizar la controversia iniciada por Ucrania, mientras que en las restantes se están celebrando consultas.

iii) La continua participación de China en el Órgano de Solución de Diferencias (OSD)

China ha participado en 6 de las 14 controversias iniciadas en la OMC desde septiembre 2012. Esto refleja lo observado en los últimos años en el sentido de que, tras un rol más bien pasivo al principio de su incorporación a la OMC, este país se ha convertido en uno de los usuarios principales del mecanismo de solución de controversias (principalmente en calidad de demandado).

En el período 2012-2013, China inició dos controversias: una con los Estados Unidos, relativa al uso de instrumentos de defensa comercial en contra de sus exportaciones mediante medidas aplicadas a países sin economía de mercado, y otra controversia con el Canadá, referida a las medidas europeas de tarifas reguladas (véase el punto i). China también recibió cuatro

demandas por diferencias, las que reflejan la creciente preocupación de sus socios comerciales respecto de las empresas estatales chinas y los métodos utilizados para imponer derechos. Con relación a las empresas estatales (o con privilegios especiales), los Estados Unidos solicitaron la celebración de consultas sobre las medidas chinas que otorgaban preferencias a empresas de automóviles y autopartes, y México hizo lo propio a raíz de privilegios brindados a productores y exportadores de prendas de vestir y productos textiles. A esto se suman recientes litigios iniciados por el Japón y la Unión Europea, respectivamente, con relación a derechos antidumping impuestos por China sobre tubos sin soldadura de acero inoxidable.

iv) La participación de América Latina y el Caribe

En el período 2012-2013 surgieron varias controversias intrarregionales. En diciembre de 2012, Panamá solicitó la celebración de consultas con la Argentina a raíz de medidas relativas al comercio de mercancías y servicios. Si bien hay tres litigios en curso, en los que la Argentina es demandada por los Estados Unidos, la Unión Europea y el Japón, respectivamente, por la aplicación de licencias de importación, esta disputa es la primera en ampliar el objeto de la controversia para incluir regulaciones que tienen un impacto sobre el comercio de servicios. Panamá alega que estas medidas, que afectan a los impuestos, los servicios financieros y el registro de empresas, son contrarias a los compromisos del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y el GATT. Para analizar esta diferencia, se estableció la creación de un grupo especial, que aún no se ha compuesto.

La actividad de la Argentina en el OSD en el último año es particular. Además de las cuatro controversias mencionadas, existen cuatro más en las que es reclamante: dos en contra de la Unión Europea, con relación a medidas aplicadas a la importación de biodiésel, y dos contra los Estados Unidos, relativas a la importación de limones y de animales y carnes. Este período es el más activo para la Argentina en términos de litigios desde que accedió a la OMC.

En junio de 2013, Panamá solicitó la celebración de consultas con Colombia sobre su aplicación de aranceles compuestos a las importaciones de textiles, prendas de vestir y calzados. Panamá alega que estas medidas son inconsistentes con los compromisos de Colombia en el GATT. Esta es la tercera disputa iniciada por ese país contra Colombia que afecta al comercio bilateral en este ámbito en los últimos seis años.

Finalmente, en abril de 2013, Guatemala solicitó la celebración de consultas con el Perú a raíz de la imposición de un derecho adicional que afecta a la importación de determinados productos agrícolas, como el arroz, el azúcar, el maíz, la leche y algunos productos lácteos. Guatemala alega que las medidas peruanas son inconsistentes con el GATT, el Acuerdo sobre la Agricultura y el Acuerdo sobre Valoración en Aduana. En julio de 2013, se constituyó un grupo especial para analizar esta controversia.

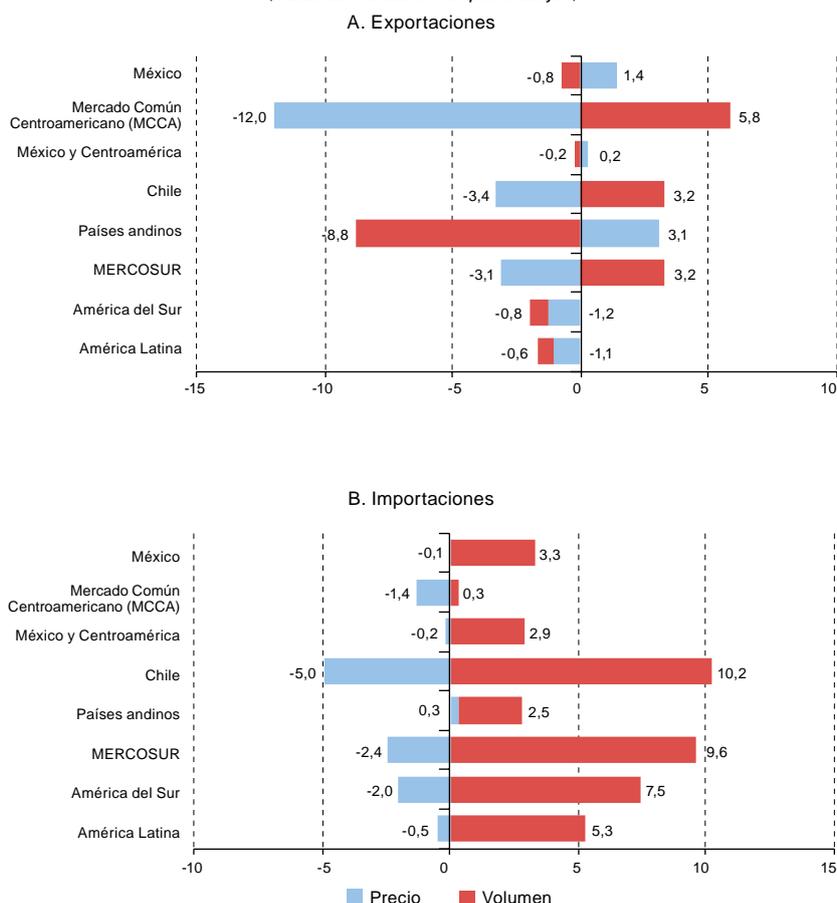
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base del sistema de solución de diferencias de la Organización Mundial del Comercio (OMC) [en línea] http://wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_status_s.htm y la Base de Datos Integrada de Controversias Comerciales de América Latina y el Caribe (BADICC) [en línea] <http://badicc.eclac.cl/controversias/>.

E. El comercio latinoamericano y caribeño

1. Evolución del comercio exterior en el primer semestre de 2013

Durante el primer semestre de 2013, el valor de las exportaciones de bienes de América Latina y el Caribe disminuyó un 1,7% en comparación con igual período de 2012 (un 1,1% en materia de precios y un 0,6% en volumen). Las mayores bajas de precios se produjeron especialmente en Chile, Centroamérica y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Las importaciones regionales de bienes aumentaron un 4,7%, con una reducción del precio del 0,5% y un incremento del volumen del 5,3%. Las mayores alzas se observaron en América del Sur y el Caribe. En general, los mayores impulsos por el lado de las importaciones provinieron del aumento de los volúmenes, ya que los precios se redujeron levemente, salvo en Chile y el MERCOSUR, donde las bajas fueron superiores al promedio regional (véase el gráfico I.13).

Gráfico I.13
América Latina: evolución del comercio exterior según valor y volumen, enero a junio de 2013
(Tasas de variación en porcentajes)



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

Únicamente seis países registraron tasas de crecimiento positivas en el valor de sus exportaciones de bienes en el primer semestre: Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, México, Paraguay y Uruguay. De este grupo destacan Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Paraguay. En el primer caso, el valor de las exportaciones de gas natural (principal producto de exportación, que representa el 50% del total de la factura de exportaciones del país) aumentó un 21%. Asimismo, las exportaciones agrícolas del Paraguay, especialmente las de semillas de soja, experimentaron un crecimiento superior al 60%. En el resto de los países, las tasas de crecimiento de las

exportaciones fueron negativas, registrándose las mayores caídas en Honduras, el Perú, Nicaragua y Venezuela (República Bolivariana de). En cuanto al valor de las importaciones de bienes, únicamente tres países mostraron una reducción (Honduras, Nicaragua y Perú) (véase el cuadro I.3).

Además de la baja generalizada de las exportaciones hacia la Unión Europea, producto de la débil demanda de dicha región, las tasas negativas registradas por las exportaciones de 9 de los 16 países considerados en el cuadro I.3 muestran los efectos de la desaceleración de la demanda interna también en América Latina y el Caribe. En efecto, se observan caídas generalizadas en el comercio intrarregional (véase el cuadro I.3).

Cuadro I.3

América Latina: evolución del comercio exterior de bienes según principales destinos, enero a junio de 2013*(Tasas de crecimiento semestrales respecto de igual período del año anterior, en porcentajes)*

Región o país	Exportaciones					Importaciones				
	América Latina y el Caribe	Estados Unidos	Unión Europea	Asia	Mundo	América Latina y el Caribe	Estados Unidos	Unión Europea	Asia	Mundo
América Latina	-6,1	-3,6	-7,9	5,0	-1,7	-6,0	3,9	4,6	4,6	4,7
Argentina	-6,1	-1,9	-17,7	14,8	3,2	1,5	-41,0	7,6	20,3	11,3
Bolivia (Estado Plurinacional de)	15,6	-0,3	30,9	10,3	11,1	-4,5	48,0	35,8	19,6	10,0
Brasil	3,5	-16,4	-9,1	5,3	-2,4	10,3	9,7	4,8	3,5	6,4
Chile	0,6	21,7	-17,0	-4,9	-0,1	-7,8	-7,8	3,5	10,1	5,3
Colombia	-5,4	-13,5	-11,1	46,4	-4,2	-16,0	17,8	5,2	3,4	0,1
Costa Rica	-8,1	-0,9	-8,0	4,9	-3,7	8,6	-3,8	5,5	5,1	2,1
Ecuador	-6,8	-2,2	17,4	41,8	-0,7	-13,6	12,7	-9,8	16,5	3,5
El Salvador	4,5	3,6	-6,8	53,8	5,6	-1,3	3,9	25,2	20,4	7,3
Guatemala	...	...	...	...	1,2	...	...	...	...	3,1
Honduras	8,6	-1,3	-32,8	-16,0	-9,6	-3,2	-7,0	94,0	-5,6	-5,9
México	-8,5	1,6	-7,0	14,7	0,6	1,3	1,4	8,0	4,8	3,4
Nicaragua	2,7	-17,1	-14,8	-9,8	-7,5	-4,2	-22,5	-17,0	2,8	-6,6
Paraguay	59,1	153,6	58,6	59,2	39,9	8,4	4,4	33,5	19,5	11,1
Perú	-9,9	19,8	-20,3	-12,3	-9,7	-0,6	13,5	20,8	8,6	5,9
Uruguay	-8,1	20,9	-16,0	70,4	6,1	-29,9	-4,3	-32,9	16,3	-6,5
Venezuela (República Bolivariana de)	5,7	-35,7	-4,2	3,4	-6,3	-6,6	-15,9	-25,4	-22,0	2,2

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

Por destinos, las exportaciones de bienes de América Latina y el Caribe que más se resintieron durante el primer semestre fueron las dirigidas hacia la Unión Europea y la propia región, que se retrajeron un 7,9% y un 6,1%, respectivamente. Los destinos que menos se retrajeron fueron los de Asia (excepto China), es decir, la ASEAN y el Japón, que compensaron el menor crecimiento del valor exportado hacia China. Este, después de haber crecido un 13% en el primer semestre de 2012, se redujo marginalmente (0,2%)⁸ en el primer semestre de 2013. Asimismo, el monto exportado hacia los Estados Unidos se redujo un 3,6% durante el mismo período. México, el principal proveedor regional de bienes a los Estados Unidos, expandió ligeramente el valor de sus exportaciones a ese mercado (1,6%).

A nivel de productos, los mayores aumentos de exportaciones se observaron en los productos agrícolas y agropecuarios, destacándose las exportaciones del complejo de la soja (semillas, granos, aceites y tortas), la carne congelada y otros productos agropecuarios.

En cuanto a las importaciones, pese a la desaceleración y el menor crecimiento de los países de la región, aumentaron las compras a todos los socios extrarregionales, mientras que las originadas en la propia región decrecieron un 6%. Esto es un reflejo de la mayor proclividad del comercio intrarregional, especialmente el componente de manufacturas, más elástico a la desaceleración de la demanda, que fue muy golpeada por la menor actividad en Europa y los Estados Unidos (véase el cuadro I.4).

⁸ Se destaca la notable expansión de las exportaciones del Paraguay y el Uruguay a China (además de soja) de carne congelada, producto cuyas exportaciones crecieron exponencialmente (Uruguay XXI, 2013).

Cuadro I.4

América Latina: evolución del comercio exterior de bienes, primer semestre de 2011 a primer semestre de 2013*(Tasas de crecimiento semestrales, respecto de igual período del año anterior, en porcentajes)*

	Exportaciones			Importaciones		
	Enero a junio de 2011	Enero a junio de 2012	Enero a junio de 2013	Enero a junio de 2011	Enero a junio de 2012	Enero a junio de 2013
Mundo	27,4	3,9	-1,7	25,9	6,8	4,7
Estados Unidos	23,2	4,6	-3,6	25,0	8,9	3,9
Unión Europea	36,7	-4,0	-7,9	21,9	10,9	4,6
Asia	33,4	11,0	5,0	26,4	7,6	4,6
China	34,3	13,2	-0,2	34,5	11,9	0,5
Otros países de Asia	32,6	8,8	10,4	19,1	3,2	9,2
América Latina	23,7	3,4	-6,1	29,6	1,1	-6,0

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

2. Proyecciones de crecimiento del comercio exterior en 2013

Considerando la evolución del comercio exterior de la región durante el primer semestre de 2013 y la información disponible hasta julio en los casos de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile y México, se proyecta una tasa de crecimiento del valor de las exportaciones del 1,5% para el año completo, y de un 4,5% para las importaciones. Si se excluye a los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM), el valor de las exportaciones y de las importaciones de América Latina sería del 2% y el 3,7%, respectivamente. Estas cifras representan una reducción de las proyecciones preliminares presentadas por la CEPAL con información disponible del primer cuatrimestre, cuando se esperaba un alza de las exportaciones y las importaciones del 4% y el 6%, respectivamente (CEPAL, 2013b). Las cifras para la última parte del primer semestre (mayo y junio) y la información disponible para el mes de julio mostraron un empeoramiento del comercio exterior regional, debido principalmente al mantenimiento de la incertidumbre y la persistencia del bajo dinamismo de la demanda externa, especialmente en la Unión Europea, China, la propia región y, en menor medida, los Estados Unidos.

Se espera que las exportaciones de bienes aumenten durante el segundo semestre del año en torno al 4,5%, recuperándose de la baja del primer semestre. Pese a ello, la región mantendrá un menor dinamismo de las exportaciones que de las importaciones. Por segundo año consecutivo, el crecimiento del valor de las exportaciones de América Latina y el Caribe será inferior al 2% (véase el cuadro I.5).

Para el año completo, los mayores aumentos del valor exportado se esperan en la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), El Salvador, el Paraguay y el Uruguay, países que ya mostraron un desempeño más dinámico en el primer semestre. Las bajas de mayor consideración se producirían en los países de la CARICOM, el Brasil, Cuba y el Perú. Las bajas del Brasil y el Perú tienen el mayor impacto en el bajo crecimiento regional, ya que representan un 23% y un 4%, respectivamente, de la factura exportadora de la región. Por destinos, las exportaciones hacia la Unión Europea se reducirían un 6%, y las destinadas a los Estados Unidos, un 3%.

En cuanto a las importaciones, en el segundo semestre de 2013 se espera que sigan aumentando en torno al 4%, pese al menor dinamismo de las compras de la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, el Paraguay y varios países de Centroamérica. En esta última subregión, las cifras históricas mensuales muestran una importante desaceleración, especialmente en el primer trimestre del año (SIECA, 2013) (véase el cuadro I.5).

Durante el primer semestre de 2013, la región acumuló un superávit comercial cercano a los 9.000 millones de dólares, concentrado principalmente en los países de América del Sur. Para el año completo, con la mayor alza de las importaciones, la posición superavitaria que la región mostró en 2012, con un valor de 41.000 millones de dólares, en 2013 se reduciría drásticamente a 8.000 millones de dólares. Únicamente la Argentina, el Brasil, Chile, Venezuela (República Bolivariana de) y, en menor medida, Colombia registrarían superávits comerciales.

Cuadro 1.5
América Latina y el Caribe: evolución del comercio exterior de bienes, 2012 y 2013
(Tasas de crecimiento semestrales respecto de igual período del año anterior, en porcentajes)

	Exportaciones				Importaciones			
	2012	Enero a junio 2013 ^a	Julio a diciembre 2013 ^b	2013 ^b	2012	Enero a junio 2013 ^a	Julio a diciembre 2013 ^b	2013 ^b
América Latina y el Caribe	1,4	-2,0	4,5	1,5	3,0	4,7	4,1	4,5
América Latina	1,5	-1,7	4,8	2,0	3,6	3,9	3,5	3,7
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	-2,8	-1,4	5,4	2,1	0,4	6,3	4,1	5,2
Argentina	-3,3	3,2	9,9	6,7	-7,3	11,3	6,3	8,7
Brasil	-5,3	-2,4	2,0	-0,1	-1,4	6,4	2,8	4,6
Paraguay	-6,4	39,9	26,2	33,0	-6,5	11,1	0,9	5,7
Uruguay	11,4	6,1	21,0	13,9	8,3	-6,5	3,1	-1,7
Venezuela (República Bolivariana de)	3,7	-8,3	7,5	0,4	19,5	2,2	6,6	4,4
Comunidad Andina	4,3	-5,2	3,4	-0,9	6,2	3,1	6,0	4,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	26,5	11,1	-0,1	4,9	7,8	10,0	-2,3	3,4
Colombia	3,6	-4,2	9,3	2,4	7,2	0,1	2,1	1,1
Ecuador	6,9	-0,7	10,9	4,9	3,6	3,5	7,0	5,3
Perú	-0,6	-12,9	-6,2	-9,7	6,0	5,9	13,0	9,4
Centroamérica	4,2	-1,6	6,7	2,4	5,9	2,3	0,8	1,5
Costa Rica	7,8	-3,7	5,7	0,8	8,9	2,1	0,9	1,5
El Salvador	0,6	5,6	9,1	7,4	1,5	7,3	10,4	8,8
Guatemala	-4,1	1,2	1,8	1,5	2,3	3,1	-2,5	0,3
Honduras	13,4	-9,6	19,5	3,2	6,2	-5,9	-6,3	-6,1
Nicaragua	18,3	-7,5	8,3	0,1	12,4	-7,5	-12,6	-10,1
Panamá	2,6	14,3	-3,0	5,3	7,8	8,2	9,0	8,6
Comunidad del Caribe (CARICOM)^c	-1,1	-10,7	-5,7	-8,1	-22,0	43,6	35,0	39,3
México	6,1	0,6	4,6	2,6	5,7	3,4	3,9	3,6
Chile	-3,7	-0,1	5,8	2,8	6,1	5,3	1,0	3,0
República Dominicana ^c	4,1	-1,3	8,7	3,7	3,1	-5,6	-2,2	-3,9
Cuba ^c	35,3	-45,2	-29,3	-37,7	-8,1	-30,9	-28,5	-29,7

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

^a Cifras oficiales preliminares de las oficinas de estadísticas, aduanas y bancos centrales de los países de la región.

^b Proyecciones de la CEPAL.

^c Debido a la ausencia de datos oficiales, la información de base se obtiene mediante estadísticas espejo de los países que presentan información mensual (los Estados Unidos y los países de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe) y de estadísticas del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Por productos, las mayores bajas de las exportaciones se esperan en el sector de minería y petróleo, que se estima tendrá reducciones del orden del 6% para la región en su conjunto, especialmente en el Brasil, Chile y el Perú, principales exportadores de mineral de hierro el primero y de cobre los segundos. Aunque aumente el valor exportado del petróleo (como resultado de mejores precios en el período de septiembre a diciembre, por las tensiones geopolíticas en el Oriente Medio), el incremento del valor de las exportaciones de minería y petróleo no alcanza para recuperar las fuertes bajas de precio y volumen que tuvieron en la primera mitad del año, período en que mostraron un crecimiento negativo del valor del 9,4% (véase el cuadro I.6). Se destaca la enorme desaceleración del valor que han venido registrando las exportaciones de petróleo de la Argentina, el Brasil, el Ecuador, Colombia y Venezuela (República Bolivariana de). Las bajas más marcadas en el volumen exportado se produjeron en el Brasil, donde las exportaciones del petróleo crudo se redujeron a la mitad en el período de enero a julio de 2013, en comparación con igual período de 2012. Los principales destinos que experimentaron esta acentuada reducción en valor y volumen fueron los Estados Unidos, China y la India, principales mercados

para este producto (SECEX, 2013). Las mayores alzas se producirían en las exportaciones de productos agrícolas y agropecuarios, y las manufacturas (véase el cuadro I.6)

Cuadro I.6
América Latina: evolución del comercio exterior de bienes según principales sectores, 2012 y 2013
(Tasas de crecimiento semestrales respecto de igual período del año anterior, en porcentajes)

Grupos de productos/períodos		Enero a junio de 2012	Julio a diciembre de 2012	2012	Enero a junio de 2013 ^a	Julio a diciembre de 2013 ^b	2013 ^b
Exportaciones	Todos los sectores	4,0	-0,8	1,5	1,7	5,0	2,0
	Productos agrícolas y agropecuarios	-2,1	-0,1	-1,1	9,4	6,5	7,9
	Minería y petróleo	1,8	-5,5	-2,0	-9,4	-3,2	-6,3
	Manufacturas	6,8	1,9	4,3	1,5	9,0	5,3
Importaciones	Todos los sectores	6,7	1,0	3,7	3,9	3,5	3,7
	Bienes de capital	6,5	5,4	5,9	7,7	1,2	4,3
	Insumos intermedios	5,4	1,2	3,2	2,2	2,8	2,5
	Bienes de consumo	6,9	-1,4	2,4	4,2	0,2	2,1
	Combustibles	11,6	-2,2	4,4	5,2	13,5	9,2

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

^a Cifras oficiales preliminares de las oficinas de estadísticas, aduanas y bancos centrales de los países de la región.

^b Proyecciones de la CEPAL.

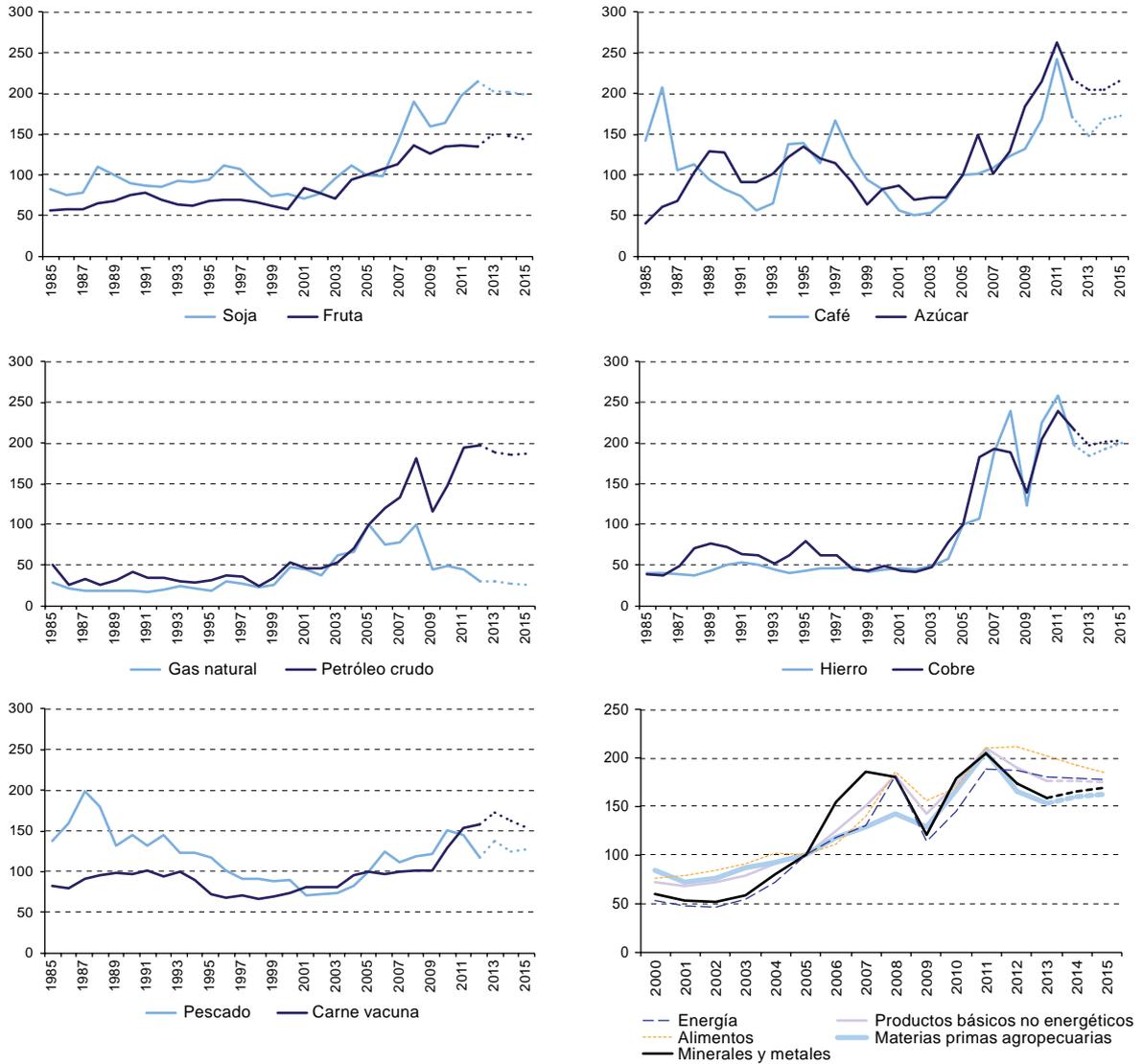
En 2013, el crecimiento de las exportaciones sería impulsado por el incremento del volumen, ya que los precios se mantendrán en niveles comparativamente bajos. En el gráfico I.14 se presenta el índice histórico de los precios de los principales diez productos de exportación regionales y las proyecciones para el período 2013-2015. Cabe destacar que, sistemáticamente, el nivel de precios del último período se ubica por encima de sus valores históricos en los años ochenta y noventa. Esta situación se mantiene incluso cuando se consideran los valores reales de los precios (CEPAL, 2012).

En todos los países de la región, salvo el Estado Plurinacional de Bolivia⁹, el crecimiento del volumen exportado tiene un mejor desempeño que el del precio. Los países del MERCOSUR enfrentaron precios más moderados en el complejo de la soja, y particularmente del hierro en el caso del Brasil. Chile y el Perú acusaron bajas más elevadas que el promedio, debido a la fuerte caída del precio del cobre (uno de sus principales productos de exportación), la que se proyecta será del orden del 6% en 2013. Entre los países centroamericanos, las mayores bajas de precios se produjeron en las exportaciones de café, azúcar y banano. En este último caso, las bajas acumuladas del precio en el primer semestre fueron del 12% (Banco Central de Honduras, 2013). Asimismo, los precios del oro y la plata, exportados principalmente por Honduras y Nicaragua, sufrieron bajas del 15% y el 23%, respectivamente.

En cuanto a las importaciones, el aumento más notorio se registra en el volumen. Chile y los países de Centroamérica registrarían caídas del precio, producto de la mayor estabilidad de los precios del petróleo durante el primer semestre del año y la baja de los precios de las importaciones de alimentos y productos agropecuarios como el trigo, el maíz, el arroz y las harinas oleaginosas. En la mayor expansión del volumen importado con respecto a los precios también incidió la apreciación de los tipos de cambio (véase el cuadro I.7).

⁹ Las exportaciones de gas natural del Estado Plurinacional de Bolivia mantienen precios más altos que el promedio internacional, debido a contratos de largo plazo con empresas de sus principales consumidores de la región, la Argentina y el Brasil. El contrato con el Brasil expira el 31 de diciembre de 2019.

Gráfico I.14
América Latina y el Caribe: evolución de los precios de los principales productos de exportación^a
(Índice 2005=100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
^a Los datos de 2014 y 2015 son proyecciones.

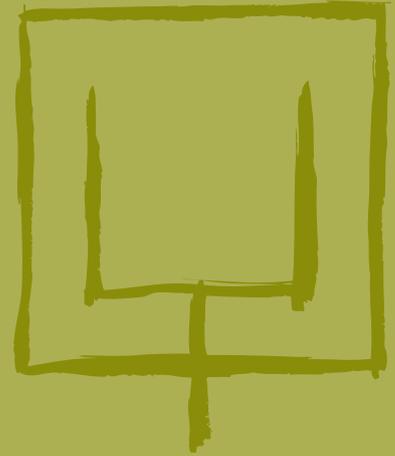
Cuadro 1.7
América Latina y el Caribe: descomposición del crecimiento del comercio exterior según valor y volumen, 2013
(Tasas de variación en porcentajes)

Región/subregión/país	Exportaciones			Importaciones		
	Precio	Volumen	Valor	Precio	Volumen	Valor
América Latina y el Caribe	-1,5	3,0	1,5	0,7	3,7	4,4
América Latina	-1,0	3,0	2,0	0,1	3,6	3,7
América del Sur	-1,8	3,3	1,5	0,2	4,6	4,8
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	-2,0	4,0	2,0	0,3	4,9	5,2
Argentina	-2,1	8,8	6,7	0,5	8,2	8,7
Brasil	-1,6	1,5	-0,1	0,4	4,2	4,6
Paraguay	-3,8	36,8	33,0	0,7	5,0	5,7
Uruguay	-0,2	14,0	13,9	0,7	-2,4	-1,7
Venezuela (República Bolivariana de)	-0,6	1,0	0,4	0,2	4,2	4,4
Comunidad Andina	-1,8	0,9	-0,9	0,4	4,2	4,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	5,2	-0,3	4,9	0,6	2,8	3,4
Colombia	-1,4	3,8	2,4	0,4	0,8	1,1
Ecuador	-2,4	7,3	4,9	0,3	5,0	5,3
Perú	-3,5	-6,2	-9,7	0,4	9,0	9,4
Chile	-3,6	6,4	2,8	-1,0	4,1	3,0
Centroamérica	-2,7	5,1	2,4	-0,4	1,9	1,5
Costa Rica	-2,2	3,0	0,8	-0,9	2,4	1,5
El Salvador	-0,2	7,6	7,4	0,1	8,7	8,8
Guatemala	-2,9	4,3	1,5	-0,5	0,8	0,3
Honduras	-4,9	8,1	3,2	-0,8	-5,3	-6,1
Nicaragua	-5,0	5,1	0,1	-0,6	-9,5	-10,1
Panamá	-4,9	10,2	5,3	0,5	-0,5	0,0
México	0,4	2,2	2,6	0,5	3,2	3,6
Comunidad del Caribe (CARICOM)	-5,2	-2,8	-8,1	...	...	39,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información oficial de los países para el período de enero a julio de 2013.

Bibliografía

- Banco Central de Honduras (2013), “Comercio exterior de mercancías generales. A junio de 2013” [en línea] http://www.bch.hn/download/comex/comex2013/informe_comex_06_2013.pdf.
- Banco de Canadá (2013), *Monetary Policy Report*, Ottawa, abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013a), “ASEAN: interrelaciones y potencialidades con América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile, inédito.
- (2013b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2013. Tres décadas de crecimiento desigual e inestable* (LC/G.2574-P), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° venta: S.13.II.G.3.
- (2012), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2011-2012. Crisis duradera en el centro y nuevas oportunidades para las economías en desarrollo* (LC/G.2547-P), Santiago de Chile, septiembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.5.
- EIU (Economist Intelligence Unit) (2013), *World Commodity Forecasts*.
- Evenett, S. (2013), “Protectionism’s quiet return: GTA’s pre-G8 summit report”, *Global Trade Alert*, St. Gallen.
- Fawley, Brett y Christopher Neely (2013), “Four stories of quantitative easing”, *Federal Reserve Bank of St. Louis Review*, vol. 95, N° 1, enero-febrero.
- Financial Times* (2013a), “China unveils measures to boost economy”, 24 de julio.
- (2013b), “EU banks still pose systemic threat”, 21 de julio.
- (2013c), “Mexican labor: cheaper than China”, 5 abril.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2013a), *Perspectivas de la economía mundial al día. Actualización de las proyecciones mundiales*, Washington, D.C., julio.
- (2013b), *Perspectivas de la economía mundial al día. Actualización de las proyecciones mundiales*, Washington, D.C., abril.
- (2013c), *Informe sobre la estabilidad financiera mundial. Resumen ejecutivo*, Washington, D.C., abril.
- (2013d), “Greece: ex post evaluation of exceptional access under the 2010 stand-by arrangement”, *Country Report*, N° 13/156, Washington, D.C., junio.
- Mann, C., T. Otsuki y J. Wilson (2004), “Assessing the potential benefit of trade facilitation: a global perspective”, *World Bank Policy Research Working Paper*, N° 3224, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Moïse, E., T. Orliac y P. Minor (2011), “Trade facilitation indicators: the impact on trade costs”, *OECD Trade Policy Papers*, N° 118, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Nomura Global Markets Research (2013), “If China sneezes: the global implications of sub-6% growth in China”, *Anchor Report*, julio.
- Naciones Unidas (2013a), *World Economic Situation and Prospects 2013*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), mayo [en línea] http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp2013/Press_release.pdf.
- (2013b), *World Economic Situation and Prospects 2013*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.13.II.C.2.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2013), *Economic Outlook*, París, junio.
- Okamura, Atsushi, Kentaro Onuma y Katsutoshi Takehama (2010), “Direction of Japan’s strategy for economic growth towards 2030”, *NRI Papers*, N° 159, Nomura Research Institute, 1 de noviembre.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2013), *Informe sobre el comercio mundial 2013. Factores que determinan el futuro del comercio*, Ginebra.
- PricewaterhouseCoopers (2011), *Shale Gas: A Renaissance for US Manufacturing?*, diciembre.
- Reinhart, Carmen y Kenneth Rogoff (2010), “Growth in a time of debt”, *American Economic Review*, vol. 100, N° 2.
- Saran, Shyam (2013), “QE measures risk repeat Asian crisis”, *Asian Times Online*, 6 junio.
- SECEX (Secretaría de Comercio Exterior del Brasil) (2013), “Balanza comercial brasileña, principales productos y países”, julio [en línea] <http://www.desenvolvimento.gov.br/sitio/interna/interna.php?area=5&menu=567>.
- SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana) (2013), *Boletín de Comercio Exterior Centroamericano*, enero-marzo [en línea] www.sieca.int.
- TD Economics (2012), “Offshoring, onshoring, and the rebirth of American manufacturing”, 15 de octubre.
- Uruguay XXI (2013), *Informe de Comercio Exterior de Uruguay. Primer semestre 2013*, julio [en línea] <http://www.uruguayxxi.gub.uy/wp-content/uploads/2011/11/Informe-de-Comercio-Exterior-de-Uruguay-Junio-2013.pdf>.



Las negociaciones megarregionales: hacia una nueva gobernanza del comercio mundial

A. Introducción

B. Las redes internacionales de producción y su impacto en el megarregionalismo

C. El Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión

1. Antecedentes
2. El comercio y la inversión transatlánticos
3. Posible impacto económico del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión
4. Principales contenidos

D. El Acuerdo de Asociación Transpacífico

1. Antecedentes
2. Principales contenidos
3. Desafíos y perspectivas de la negociación

E. La Asociación Económica Integral Regional

F. Conclusiones

Bibliografía

A. Introducción

Desde comienzos de la década de 2010, y con particular intensidad en los últimos meses, se vienen gestando a nivel mundial varias negociaciones comerciales de vasto alcance. Este es el caso de las negociaciones de un Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión entre los Estados Unidos y la Unión Europea, un Acuerdo de Libre Comercio entre la Unión Europea y el Japón, una Asociación Económica Integral Regional entre los diez países miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), Australia, la India, Nueva Zelandia, China, el Japón y la República de Corea, y un Acuerdo de Libre Comercio entre estos últimos tres países. Estos cuatro procesos, iniciados formalmente en 2013, se suman a las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico (más conocido por su sigla en inglés, TPP), que están en curso desde 2010 y reúnen a 12 países de América Latina, América del Norte, Asia y Oceanía. Todas estas iniciativas —denominadas en la literatura negociaciones “megarregionales” o “megabilaterales”— deberían tener un profundo impacto en la arquitectura de las relaciones mundiales de comercio e inversión en las próximas décadas, especialmente ante la continuidad del *impasse* en la Ronda de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Si bien el marcado aumento del número de acuerdos comerciales regionales es una tendencia que se observa a nivel mundial desde los años noventa, las recientes negociaciones megarregionales tienen características que las diferencian de la mayoría de los acuerdos existentes¹. En primer lugar, se destacan el número y tamaño de las economías involucradas, que en todos los casos representan proporciones importantes del producto, la población, el comercio y la inversión extranjera directa mundiales (véanse el cuadro II.1 y el gráfico II.1). En segundo término, y relacionado con lo anterior, todos estos proyectos apuntan a crear espacios económicos integrados de vasto alcance, ya sean asiáticos, transatlánticos o transpacíficos, superando la lógica esencialmente bilateral de la mayoría de los acuerdos regionales actuales². En tercer lugar, la agenda temática propuesta es mucho más amplia y compleja de lo que ha sido tradicionalmente, incluido un número importante de áreas no abordadas por los acuerdos de la OMC.

Cuadro II.1
Agrupaciones seleccionadas: población, PIB, comercio de bienes y flujos de inversión extranjera directa, 2012
(En millones de habitantes y miles de millones de dólares corrientes)

Agrupación	Número de países	Población	PIB	Exportaciones de bienes	Importaciones de bienes	Entradas de inversión extranjera directa	Salidas de inversión extranjera directa
Asociación Económica Integral Regional	16	3 398	21 189	5 236	5 232	329	325
Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP)	12	792	27 558	4 339	5 188	406	609
Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión	29	817	32 269	7 349	8 273	426	652
Acuerdo de Libre Comercio Unión Europea-Japón	29	630	22 548	6 602	6 823	260	446
Mundo		6 941	71 707	18 401	18 601	1 351	1 391

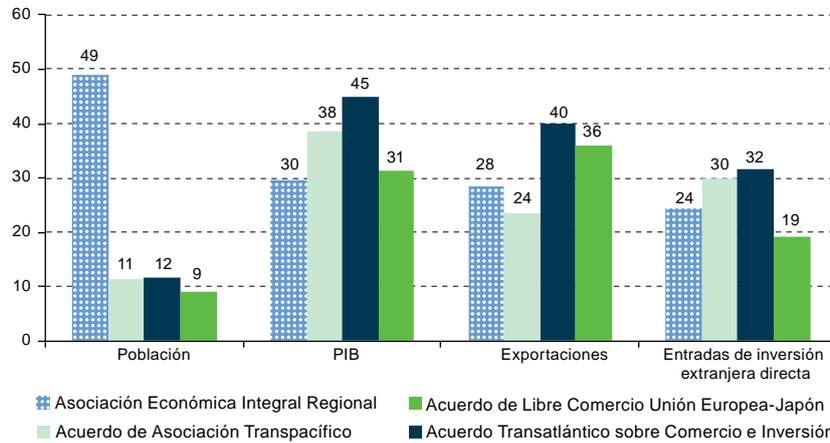
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), World Economic Outlook Database, para población y PIB, abril de 2013; Organización Mundial del Comercio (OMC) para exportaciones e importaciones; y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), para inversión extranjera directa.

¹ Hasta mediados de junio de 2013, se habían notificado a la OMC un total de 282 acuerdos comerciales regionales vigentes, de los cuales solo 22 (un 8%) entraron en vigor antes de 1990. Véase OMC, Sistema de Información sobre los Acuerdos Comerciales Regionales (SI-ACR) [en línea] <http://rtais.wto.org/UI/PublicPreDefRepByEIF.aspx> [fecha de consulta: 17 de junio de 2013].

² Según Acharya (2013), el 81% de los acuerdos comerciales regionales vigentes a marzo de 2013 son bilaterales.

Gráfico II.1

Agrupaciones seleccionadas: participación en población, PIB, exportaciones de bienes y flujos de entrada de inversión extranjera directa mundiales, 2012
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Fondo Monetario Internacional (FMI), World Economic Outlook Database, para población y PIB, abril de 2013; Organización Mundial del Comercio (OMC) para exportaciones; y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), para inversión extranjera directa.

En la sección B del presente capítulo se examinan las principales transformaciones en la organización de la producción y el comercio que están en la raíz de las actuales negociaciones megarregionales. En las secciones C, D y E se revisan tres negociaciones de particular importancia por el peso económico de sus participantes y por la posición que estos ocupan en las redes internacionales de producción: el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión, el Acuerdo de Asociación Transpacífico y la Asociación Económica Integral Regional, respectivamente³. Por último, en la sección F se presentan algunas conclusiones.

B. Las redes internacionales de producción y su impacto en el megarregionalismo

Desde fines de los años ochenta, la reducción a nivel mundial de las barreras al comercio y a la inversión extranjera directa, junto con los menores costos de transporte y los adelantos en las tecnologías de la información y las comunicaciones, han posibilitado el creciente desarrollo de redes de producción y abastecimiento del tipo Norte-Sur. En dichos esquemas, también conocidos como cadenas de valor, las empresas multinacionales de los países desarrollados trasladan o subcontratan parte de sus procesos productivos a países en desarrollo o en transición. Esta fragmentación geográfica de la producción tiene lugar a través de diversos canales, como la inversión extranjera directa, el comercio de bienes intermedios y la subcontratación de servicios. Puesto en términos simples, se busca combinar la tecnología, la innovación y el *know-how* de los países desarrollados (economías de casa matriz) con los menores costos de mano de obra de los países en desarrollo (economías de fábrica) (Baldwin, 2012, pág. 5).

³ Al momento de escribir este capítulo, las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico llevaban más de tres años, mientras que las de la Asociación Económica Integral Regional y el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión recién habían comenzado. En ninguno de los tres procesos se han hecho públicos los textos y demás contenidos de la negociación. Por este motivo, el análisis presentado en este capítulo se basa en fuentes indirectas, como publicaciones académicas, informes elaborados por los gobiernos de los países participantes e información de prensa.

La integración a las redes internacionales de producción (en especial, pero no exclusivamente, en sus segmentos más intensivos en conocimiento) puede traer diversos beneficios a los países en desarrollo, entre los que se destaca la posibilidad de acceder a nuevas tecnologías o habilidades empresariales que permitan alcanzar una mayor sofisticación de la base productiva y exportadora (Lim y Kimura, 2010). Asimismo, la participación en cadenas de valor puede ser una poderosa herramienta para la internacionalización de las pymes, que pueden acceder a ellas ya sea como exportadoras directas o indirectas, es decir, proveedoras de bienes o servicios para empresas exportadoras de mayor tamaño. Wignaraja (2012) presenta evidencia en este sentido para cinco países miembros de la ASEAN e identifica las mayores tasas de participación en redes de producción por parte de las pymes de Malasia y Tailandia, precisamente los dos países de la muestra que están más insertos en dichas redes.

En las industrias caracterizadas por redes de producción (por ejemplo, la automotriz, la aeronáutica, la electrónica y la del vestuario), es cada vez más habitual que los bienes finales no se produzcan en un solo país. Las actividades de investigación y diseño, fabricación de partes y componentes, ensamblaje, mercadeo y distribución se llevan a cabo en varios países, mediante la interacción organizada de múltiples empresas (o de filiales de una misma empresa multinacional). De este modo, más que especializarse en la producción íntegra de bienes finales, los países comienzan a especializarse en determinadas tareas o segmentos del proceso productivo. Un correlato de ello es el aumento del contenido importado de los productos exportados. Entre 1995 y 2007, el cociente entre las exportaciones mundiales medidas en valor agregado y las mismas exportaciones medidas en términos brutos se redujo del 78% al 71%. En otras palabras, casi el 30% del comercio total consiste en reexportaciones de insumos intermedios (OMC, 2013, pág. 82).

Pese a la reducción de los costos de transporte, comunicación y procesamiento de información, coordinar procesos productivos distribuidos en varios países sigue siendo una tarea compleja, sobre todo cuando existen grandes distancias. El comercio en las redes de producción, cuando un producto puede cruzar fronteras varias veces en distintas fases de la producción, es especialmente sensible a los costos derivados de la distancia, incluidas las demoras en los plazos de entrega. Es por ello que las principales cadenas de valor tienen una clara dimensión regional (OMC, 2011, pág. 112; Lim y Kimura, 2010, pág. 6; Bianchi y Szpak, 2013, pág. 5)⁴. En el mundo es posible identificar tres grandes redes de producción (“fábricas”): la “fábrica Europa” (centrada en Alemania), la “fábrica América del Norte” (centrada en los Estados Unidos) y la “fábrica Asia” (centrada en un principio en el Japón y más recientemente en China) (Baldwin, 2012, pág. 5). Estas tres “fábricas” se caracterizan por altos porcentajes de comercio intrarregional (véase el cuadro II.2). A su vez, dicho comercio intrarregional tiene un importante componente de bienes intermedios, sobre todo en el caso de la “fábrica Asia” (véase el gráfico II.2)⁵. Ello refleja los patrones de comercio vertical que caracterizan a las actuales redes de producción.

Cuadro II.2
Agrupaciones seleccionadas: participación de las exportaciones intragrupalas en las exportaciones totales, 2000, 2005 y 2008-2012
(En porcentajes)

Agrupación	2000	2005	2008	2009	2010	2011	2012
Unión Europea	67,5	67,3	66,3	65,9	64,4	63,4	62,2
Tratado de Libre Comercio de América del Norte	56,2	56,0	49,3	47,6	48,3	48,0	48,4
ASEAN+5 ^a	47,1	49,5	47,0	48,4	49,4	49,7	50,5

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

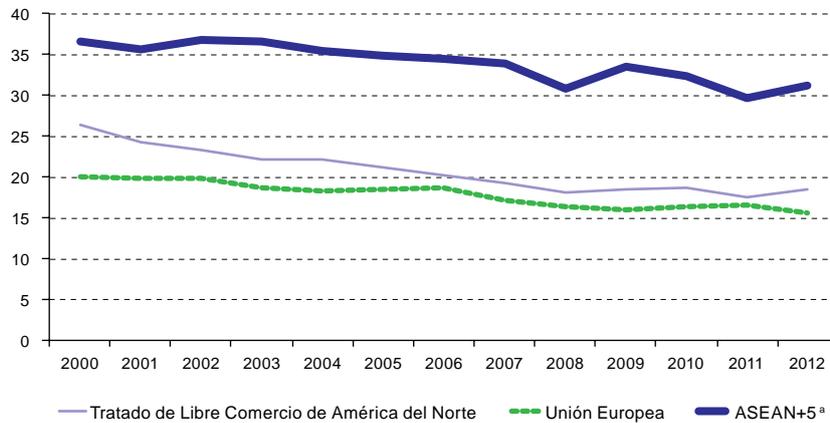
^a Incluye a China, el Japón, la República de Corea, los diez países miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) y la provincia china de Taiwán.

⁴ Aquí cabe hacer una distinción entre las redes de producción y las redes de suministro: mientras que las primeras tienden a ser principalmente regionales, las segundas suelen tener un alcance global. Así, por ejemplo, países latinoamericanos como el Brasil, Chile y el Perú son importantes proveedores del hierro y el cobre empleados en diversas cadenas industriales asiáticas.

⁵ En este capítulo, la definición de bienes intermedios es la utilizada en Fung, García-Herrero y Siu (2009). Esta incluye los productos catalogados como “Partes de...” en la revisión 2 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI, Rev.2), como textiles, maquinaria y equipo de transporte, manufacturas metálicas y otras manufacturas.

Gráfico II.2

Agrupaciones seleccionadas: participación de los bienes intermedios en las exportaciones intrarregionales, 2000-2012^a
(En porcentajes del valor total de las exportaciones intrarregionales)



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

^a Incluye a China, el Japón, la República de Corea, los diez países miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) y la provincia china de Taiwán.

Cada “fábrica” corresponde a un espacio económico con un alto nivel de integración. En el caso de la “fábrica Europa”, el núcleo es el Mercado Único, compuesto por los 28 miembros de la Unión Europea, que se caracteriza por las “cuatro libertades”: libre circulación de bienes, servicios, personas y capitales⁶. Los países miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza) también participan del Mercado Único, mientras que Turquía mantiene desde 1995 una unión aduanera con la Unión Europea⁷. Completan esta macrorregión productiva varias economías del norte de África y Oriente Medio, así como diversas exrepúblicas soviéticas. Desde 2011, la Unión Europea ha venido negociando acuerdos denominados “áreas de libre comercio profundas y comprensivas” con Armenia, Georgia, Marruecos, Moldavia y Ucrania, a los que se sumarían próximamente Egipto, Jordania y Túnez⁸. Estos acuerdos tienen como propósito la gradual integración de dichos países al Mercado Único de la Unión Europea y por este motivo incluyen disciplinas avanzadas en ámbitos como la inversión, el comercio de servicios, las compras públicas y las normas técnicas.

La “fábrica América del Norte” ya operaba desde los años sesenta entre el Canadá y los Estados Unidos, sobre todo a través de redes de producción binacionales en el sector automotor. Sin embargo, su alcance se amplió sustancialmente con la entrada en vigor en 1994 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que vinculó a ambas economías con México. Ello favoreció el desarrollo de encadenamientos productivos entre este país y los Estados Unidos, en especial mediante la instalación de plantas de ensamblaje o maquiladoras en sectores como el automotor, del vestuario y la electrónica. También forman parte de este espacio económico los países de Centroamérica, vinculados con México y los Estados Unidos por sendos acuerdos de libre comercio (en este último caso se incluye también a la República Dominicana).

Por último, el concepto de “fábrica Asia” suele referirse al espacio económico conformado por China, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), el Japón, la provincia china de Taiwán, la República de Corea y los diez miembros de la ASEAN. Estas economías del este y sudeste asiático están estrechamente vinculadas por redes de producción industrial. Dicha integración se remonta a la deslocalización de ciertas operaciones por parte de empresas multinacionales japonesas a partir de los años ochenta, en busca de menores costos laborales y de una mayor cercanía a recursos naturales clave. Especialmente a partir de su ingreso a la OMC en 2001, China ha desplazado al Japón como centro de la “fábrica Asia” y se ha constituido en el principal ensamblador mundial de una amplia gama de bienes finales de consumo a partir de los bienes intermedios que importa del resto de la región (OMC/IDE-JETRO, 2011, pág. 74).

⁶ Croacia se convirtió oficialmente en el miembro número 28 de la Unión Europea el 1 de julio de 2013.

⁷ La participación de Suiza en el Mercado Único es parcial.

⁸ Véase Comisión Europea, “The EU’s free trade agreements – where are we?”, Comunicado de prensa (MEMO/13/576), Bruselas, 18 de junio de 2013 [en línea] http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-576_en.htm?locale=en].

Las complejas relaciones de comercio e inversión que se dan en las redes internacionales de producción requieren un entorno normativo propicio para su desarrollo. Específicamente, es necesario contar con disciplinas que garanticen: i) el libre flujo de los bienes, la información, las personas y los capitales involucrados en el funcionamiento de las cadenas de valor, y ii) la protección de los derechos de propiedad, tanto tangible como intangible, que poseen las empresas multinacionales participantes en dichas cadenas. Entre las disciplinas del primer tipo se cuentan las vinculadas a la liberalización de los servicios de infraestructura (como los de transporte, logística, telecomunicaciones y financieros), la libre movilidad internacional de capitales y la reducción de las barreras (arancelarias y no arancelarias) al comercio de bienes intermedios y a la exportación de materias primas. Entre las disciplinas del segundo tipo se incluyen las relacionadas con la protección de las distintas categorías de propiedad intelectual (marcas, patentes, diseños industriales), así como las que otorgan determinadas garantías a los inversionistas extranjeros, como los mecanismos de solución de controversias entre los inversionistas y el Estado, la compensación adecuada y oportuna en caso de expropiación, y la libertad para repatriar el capital y las utilidades (Baldwin, 2012, pág. 15).

A la luz de lo expuesto, los países en desarrollo y en transición que han buscado integrarse a las redes internacionales de producción han procurado generar un entorno que los convierta en atractivos destinos para las empresas multinacionales que lideran las cadenas de valor. Para lograrlo, junto con la apertura unilateral de sus economías al comercio y la inversión extranjera, han suscrito acuerdos de promoción y protección de inversiones y acuerdos comerciales profundos con diversos socios, en especial los que se ubican en el centro de las redes internacionales de producción (los Estados Unidos, el Japón, la República de Corea y la Unión Europea). Por acuerdos profundos se entienden aquellos cuyo alcance excede la eliminación de los aranceles y otros obstáculos en las fronteras al comercio de bienes, abordando también diversas barreras regulatorias internas (detrás de la frontera) al funcionamiento de las cadenas de valor.

Cabe notar que algunas de las temáticas abordadas en los acuerdos regionales de integración profunda también están reguladas por la OMC (por ejemplo, el comercio de servicios, los derechos de propiedad intelectual y la contratación pública, en este último caso a través de un acuerdo plurilateral). No obstante, en dichos acuerdos suelen establecerse disciplinas de mayor alcance que las multilaterales en esos temas (denominadas “OMC-plus”). Asimismo, los acuerdos profundos por lo general contienen obligaciones vinculantes desde el punto de vista jurídico en una gama de temas que actualmente no están regulados por la OMC (denominados “OMC-X”) y que son relevantes para el funcionamiento de las cadenas de valor. Entre ellos se destacan el tratamiento de la inversión extranjera, la política de competencia, los flujos de capital, las regulaciones ambientales y laborales, las medidas relacionadas con el otorgamiento de visas y la convergencia de diversas medidas regulatorias (Horn, Mavroidis y Sapir, 2010; OMC, 2011, págs. 128-145)⁹.

La principal excepción (relativa) al patrón expuesto es China. Al igual que otras economías en desarrollo que deseaban insertarse en las redes internacionales de producción, este país experimentó un fuerte proceso de apertura unilateral, cuyos inicios se remontan a fines de los años setenta. Los niveles de apertura alcanzados por China al cabo de más de dos décadas de reformas quedaron plasmados en su Protocolo de Adhesión a la OMC en 2001. Posteriormente, China ha suscrito numerosos acuerdos de libre comercio, tanto dentro como fuera de Asia (CEPAL, 2012a, pág. 44)¹⁰. Sin embargo, estos tienden a ser considerablemente menos profundos que los negociados por los Estados Unidos, el Japón, la República de Corea y la Unión Europea.

En la práctica, las vastas dimensiones de la economía china han implicado que hasta ahora el país no haya necesitado suscribir acuerdos de integración profunda (más allá de las obligaciones asumidas al ingresar a la OMC) para atraer inversión extranjera y adquirir un papel prominente en las redes internacionales de producción. Sin embargo, esto parece estar cambiando. Por una parte, en julio de 2013 China acordó iniciar negociaciones con los Estados Unidos para la suscripción de un amplio acuerdo de promoción y protección de inversiones¹¹. Por otra parte, se encuentra

⁹ En el Acuerdo sobre las Medidas en materia de Inversiones relacionadas con el Comercio de la OMC se prohíbe el uso de ciertos requisitos de desempeño aplicables a la inversión extranjera. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios contiene algunas reglas aplicables a la inversión extranjera directa cuando esta tiene por finalidad la prestación de un servicio. Sin embargo, la OMC carece de un acuerdo comprensivo sobre la inversión extranjera directa.

¹⁰ Entre estos se cuentan acuerdos suscritos con tres países latinoamericanos: Chile (2005), el Perú (2009) y Costa Rica (2010).

¹¹ Véase Representante de Comercio de los Estados Unidos (RCEU), “USTR Michael Froman welcomes progress at U.S.-China Strategic and Economic Dialogue”, 12 de julio de 2013 [en línea] <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2013/july/amb-froman-welcomes-progress-SandED> [fecha de consulta: 18 de julio de 2013].

negociando su adhesión al Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC, entre cuyos miembros hasta ahora incluye casi exclusivamente a países industrializados y economías asiáticas de reciente industrialización. Asimismo, resta ver cuál será la disposición de China a asumir compromisos más demandantes en áreas como servicios, inversión o propiedad intelectual en el contexto de las negociaciones en curso de un acuerdo de libre comercio trilateral con el Japón y la República de Corea, así como en el marco más amplio de la Asociación Económica Integral Regional.

En definitiva, la expansión de las redes de producción ha generado una demanda de gobernanza que ha sido cada vez más satisfecha por acuerdos profundos de comercio e inversión, especialmente del tipo Norte-Sur (OMC, 2011, págs. 111-113 y 145-150)¹². Esta tendencia se ha visto acentuada por la continuidad del *impasse* en las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC. Sin embargo, el resultado ha sido una fragmentación del sistema comercial mundial, ya que en cada región se ha implantado un patrón distinto de acuerdos comerciales que refleja las preferencias de la economía ubicada al centro de la respectiva “fábrica”. De este modo, los acuerdos negociados por la Unión Europea con los países de su entorno geográfico inmediato son similares entre sí, pero difieren en importantes aspectos de los acuerdos de libre comercio negociados por los Estados Unidos con varios países de América Latina y el Canadá (Acharya, 2013, pág. 160). En Asia, la fragmentación es aún mayor, puesto que existen varias familias de acuerdos comerciales, en particular los negociados por la ASEAN, China, el Japón y la República de Corea. Es en este contexto que debe entenderse la reciente aparición de los proyectos megaregionales y megabilaterales, que buscan armonizar, o al menos hacer compatibles, las reglas mediante las cuales operan las distintas “fábricas” mundiales, facilitando las operaciones de las empresas multinacionales que operan en América del Norte, Europa, y Asia oriental y Sudoriental.

C. El Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión

1. Antecedentes

En febrero de 2013, los Estados Unidos y la Unión Europea anunciaron la intención de negociar un tratado de libre comercio “del siglo XXI” —denominado Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión— con el fin de crear un mercado transatlántico plenamente integrado. Esta negociación tiene diversos precedentes, como la propuesta del Acuerdo sobre el nuevo mercado transatlántico, de fines de los años noventa, que no prosperó, y el Acuerdo marco para la profundización de la integración económica transatlántica entre los Estados Unidos y la Unión Europea, firmado en 2007.

El anuncio de la intención de iniciar las negociaciones del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión fue hecho tras la difusión del Informe final del Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Empleo y Crecimiento. Este concluyó que sería de beneficio mutuo la firma de un acuerdo comercial que abarque temas de liberalización de bienes y servicios, inversión y armonización regulatoria. Las partes se han comprometido a que el Acuerdo refleje la especificidad de la relación transatlántica y alcance niveles de integración más profundos que los logrados en acuerdos comerciales anteriores.

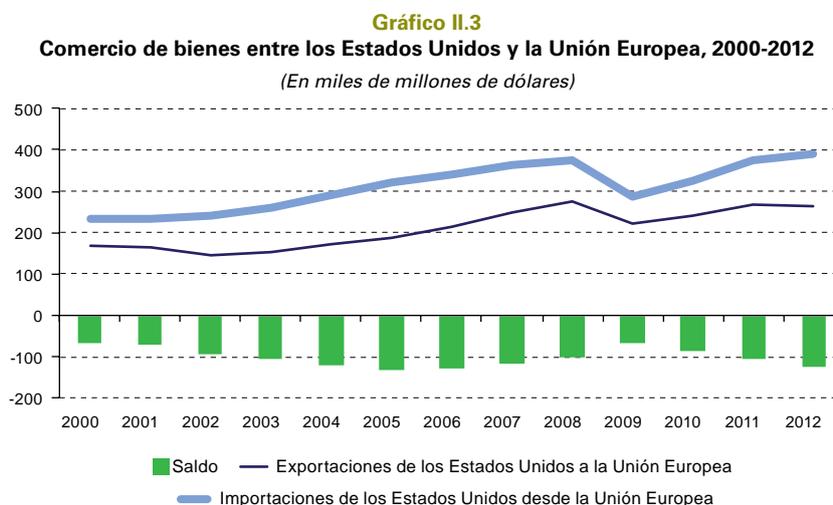
Más allá de su peso económico y probable impacto en la agenda global, el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión reviste un interés especial, ya que, a diferencia de las otras grandes negociaciones que miran a Asia, tal como el TPP y la Asociación Económica Integral Regional, este tiene su eje articulador en el Atlántico. El propósito es renovar y reforzar la alianza entre los Estados Unidos y Europa, que ha sido determinante en el curso de la historia económica y política mundial en los últimos dos siglos, así como revitalizar el papel de liderazgo de

¹² Entre estos últimos, los acuerdos de promoción y protección de inversiones constituyen el instrumento más habitual. Hasta fines de 2012 se habían suscrito 2.857 acuerdos de este tipo en todo el mundo (UNCTAD, 2013, pág. 101). Asimismo, cada vez más acuerdos comerciales profundos contienen también disciplinas sobre inversión similares a las de los acuerdos de promoción y protección de inversiones.

ambos en la gobernanza del comercio mundial. Otro factor distintivo del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión es que, a diferencia de otros acuerdos regionales, se trata de una negociación entre dos grandes economías con un nivel de desarrollo equivalente.

2. El comercio y la inversión transatlánticos

En 2012, el comercio de bienes entre los Estados Unidos y la Unión Europea alcanzó los 655.000 millones de dólares y desde 2000 se ha mantenido de manera constante un superávit a favor de esta última (véase el gráfico II.3). Cada parte es el principal socio comercial de la otra y el comercio diario de bienes y servicios entre ambas alcanza los 2.700 millones de dólares (Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Empleo y Crecimiento, 2013). Pese al débil crecimiento de los últimos años, en las dos economías existe una gran capacidad de consumo, con un producto per cápita cercano a los 50.000 dólares en los Estados Unidos y un promedio de 32.000 dólares en los países de la Unión Europea (Galston, 2013).



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

La participación del comercio entre América del Norte y Europa en el total mundial se ha reducido en las últimas tres décadas del 7,8% en 1980 al 4,8% en 2011 (OMC, 2013). Sin embargo, los Estados Unidos exportan el triple de productos a la Unión Europea de los que exportan a China, mientras que el monto exportado por la Unión Europea a los Estados Unidos en 2011 duplicó el de sus exportaciones al país asiático. En los Estados Unidos, 45 de los 50 estados exportaron más a Europa que a China en 2012 (Galston, 2013). Las filiales de empresas europeas generaron unos 3 millones de empleos en los Estados Unidos en 2010 (RCEU, 2013b), mientras que las filiales de empresas estadounidenses generaron 4,1 millones de empleos en Europa en el mismo año (Barefoot, 2012). Los principales sectores del comercio transatlántico corresponden al área industrial: maquinaria y equipos de transporte en primer lugar, seguidos de productos químicos, y de combustibles y productos mineros. En todos ellos, la Unión Europea es superavitaria (véase el cuadro II.3).

Los Estados Unidos y la Unión Europea son las principales economías de servicios del mundo. En 2011, un 38% de las exportaciones de servicios de los Estados Unidos se dirigieron a la Unión Europea y el 41% de las importaciones provinieron de Europa (Galston, 2013). El comercio es bastante balanceado, con un superávit de los Estados Unidos hasta 2010 y una balanza superavitaria para la Unión Europea en 2011 (véase el cuadro II.4).

La inversión bilateral es el motor de la relación transatlántica. La inversión extranjera directa acumulada entre ambas partes ascendía a 3,7 billones de dólares en 2011 (Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Empleo y Crecimiento, 2013). Europa ha sido el destino del 56% de la inversión extranjera directa proveniente de los Estados Unidos desde 2000 y la irrupción de China en la economía mundial no ha modificado sustancialmente este patrón. Por ejemplo, entre 2000 y el tercer trimestre de 2012, los Estados Unidos invirtieron 14 veces más en los Países Bajos que en China

y 11 veces más en el Reino Unido. El 71% de la inversión extranjera directa recibida por los Estados Unidos en 2011 provino de Europa (Hamilton y Quinlan, 2013). El comercio y las inversiones bilaterales generan unos 13 millones de empleos en la Unión Europea y los Estados Unidos (RCEU, 2013a).

Cuadro II.3
Comercio de bienes de la Unión Europea con los Estados Unidos, por sectores, 2011
(En millones de euros)

Sectores	Exportaciones de la Unión Europea	Importaciones de la Unión Europea
Productos agrícolas, alimentos (incluido el pescado) y materias primas	13 874	11 368
Combustibles y productos mineros	24 645	23 112
Productos químicos	61 810	40 134
Maquinaria y equipos de transporte	104 429	70 850
Textiles y vestuario	3 769	1 318
Otros	52 50	37 458

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

Cuadro II.4
Comercio de servicios de la Unión Europea con los Estados Unidos, 2009-2011
(En millones de euros)

Año	Exportaciones de la Unión Europea	Importaciones de la Unión Europea	Balanza comercial
2009	119 100	123 900	-4 800
2010	127 100	130 500	-3 400
2011	145 500	140 100	5 300

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

El comercio intraindustrial es relevante en prácticamente todos los sectores del comercio transatlántico, como lo evidencian los altos valores del índice de Grubel-Lloyd (véase el cuadro II.5)¹³. Se trata de un caso exitoso de cadenas birregionales de valor en ambos sentidos y hacia terceros mercados. Asimismo, una proporción significativa del comercio entre ambas regiones consiste en transferencias intrafirma. En 2009, el comercio intrafirma representó un 61% de las importaciones de los Estados Unidos desde la Unión Europea y un 31% de sus exportaciones a esta agrupación (Hamilton y Quinlan, 2011).

Cuadro II.5
Índice de Grubel-Lloyd de comercio intraindustrial entre los Estados Unidos y la Unión Europea

	Exportaciones de la Unión Europea (en millones de dólares)	Importaciones de la Unión Europea (en millones de dólares)	Índice de Grubel-Lloyd
Bienes industriales	207 564	167 568	0,89
Productos químicos, caucho y otros sintéticos	55 811	42 575	0,87
Maquinarias y equipos	47 184	37 617	0,89
Vehículos, motores y partes	19 032	7 677	0,57
Manufacturas de vehículos	16 626	28 238	0,74
Aceites minerales y productos del carbón	13 476	11 542	0,92
Otros sectores	12 909	5 633	0,61
Servicios	118 547	98 783	0,91
Prestación de servicios económicos	27 672	29 471	0,97
Servicios financieros	21 348	19 457	0,95
Alimentos y bebidas	16 359	9 390	0,73
Bebidas alcohólicas y tabaco	9 542	1 092	0,21
Alimentos	2 999	2 259	0,86

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de GTAP 8 Database y Gabriel Felbermayr y otros, *Dimensions and Impact of a Free Trade Agreement between the EU and the USA*, IFO Institut, enero de 2013 [en línea] <http://www.cesifo-group.de/ifoHome/infoservice/News/2013/02/news-20130228-Freihandel.html>.

¹³ El índice de Grubel-Lloyd mide la intensidad del comercio intraindustrial entre dos países en un sector determinado. Por comercio intraindustrial se entiende una situación en que ambos países se exportan recíprocamente productos del mismo sector. El índice toma valores entre 0 (cuando el comercio es exclusivamente interindustrial) y 1 (cuando es exclusivamente intraindustrial).

3. Posible impacto económico del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión

a) Impacto bilateral

Aun cuando los aranceles en el comercio entre la Unión Europea y los Estados Unidos son comparativamente bajos (en promedio no superan del 2% al 3%), dados los elevados volúmenes transados, el impacto económico potencial del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión es alto. Mediante el uso de un modelo de equilibrio general computable, Erixon y Bauer (2010) proyectan que la liberalización total del comercio transatlántico podría resultar en un aumento de entre el 0,99% y el 1,33% del PIB de los Estados Unidos y de entre el 0,32% y el 0,47% para la Unión Europea, en un escenario dinámico (esto es, considerando las ganancias en productividad y los menores costos del comercio). En el mismo escenario, las exportaciones bilaterales aumentarían un 18% para la Unión Europea y un 17% para los Estados Unidos.

Un 80% de las ganancias potenciales del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión resultarían de la reducción de costos derivados de barreras burocráticas y regulatorias, y de la liberalización del comercio de servicios y del mercado de la contratación pública (CEPR, 2013). En materia de empleo, la desgravación arancelaria por sí misma no conllevaría cambios relevantes, pero este resultado se modificaría al eliminarse las barreras no arancelarias. En tal escenario, se reduciría el desempleo y aumentarían los salarios reales. El incremento del empleo se produciría sobre todo en las empresas medianas de mayor productividad que aún no exportan al otro socio (Felbermayr y otros, 2013).

La creación de comercio en el largo plazo entre los integrantes del acuerdo alcanzaría al menos un 79% por los cambios de ubicación de las empresas y el aumento del comercio intraindustrial, mientras que la desviación afectaría a terceros países, sobre todo a los que ya cuentan con acuerdos y regímenes preferenciales con la Unión Europea y los Estados Unidos (Felbermayr y otros, 2013). Entre ellos se encuentran los países en desarrollo que exportan manufacturas con mayor contenido tecnológico a dichos mercados.

b) Impacto mundial

El Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión podría tener notables efectos a nivel internacional, en la medida en que un mayor dinamismo económico en los Estados Unidos y la Unión Europea incidiría positivamente en el crecimiento del producto y el comercio mundial. Según un estudio (CEPR, 2013), este acuerdo permitiría aumentar el ingreso global en casi 100.000 millones de euros. El efecto neto a 2027 sería de entre el 0,7% y el 1,4% del producto del conjunto de países que no forman parte del acuerdo. Dicho efecto resultaría de una compensación de la posible desviación de comercio con los efectos positivos de la reducción de barreras no arancelarias y una mayor convergencia de estándares globales.

Los avances en la compatibilidad regulatoria en los principales mercados tendrán un profundo impacto en los países en desarrollo, ya que se tenderá a una reducción de las barreras no arancelarias y una mayor homologación en las reglas del comercio mundial. Por una parte, esto podría conllevar ventajas para los países que ya han adecuado sus exportaciones a los requisitos normativos existentes en esos mercados, ya que esa armonización permitiría una mayor uniformidad de los procesos productivos y una reducción de los costos de transacción. Por otra parte, el cumplimiento de normas más exigentes podría resultar en dificultades de acceso a los mercados y posibles costos adicionales para los exportadores que no se adecuen a esas nuevas normas.

Dado el fuerte peso económico de los Estados Unidos y la Unión Europea, el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión incidirá en el establecimiento de nuevas reglas sobre temas emergentes en el comercio mundial. Esto podría ser un aporte a la agenda multilateral, pero también podría reducir la relevancia de la institucionalidad multilateral existente. Los resultados de esta negociación impondrán, directa e indirectamente, estándares y disciplinas a terceros países que no han participado en ella. Esto se debe a que los acuerdos que puedan alcanzar la Unión Europea y los Estados Unidos podrían convertirse, de facto, en estándares mundiales, especialmente en temas regulatorios.

4. Principales contenidos

El Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Empleo y Crecimiento recomendó negociar un acuerdo comprensivo, que persiga tres grandes objetivos: i) eliminar o reducir las barreras, tanto arancelarias como no arancelarias, al comercio de bienes y servicios, a la inversión y al acceso de los proveedores de una parte a los procesos de contratación pública de la otra; ii) mejorar la compatibilidad entre las regulaciones y los estándares de ambas partes (la denominada “convergencia regulatoria”); y iii) mejorar la cooperación para la elaboración de reglas y principios sobre temas globales de mutuo interés (Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Empleo y Crecimiento, 2013).

El primer pilar del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión es el acceso al mercado de bienes y servicios, inversiones y contratación pública. En esta área, tanto los Estados Unidos como la Unión Europea se han propuesto alcanzar niveles de apertura mayores que los asumidos por ambas partes en cualquier acuerdo comercial anterior. Pese a que los aranceles ya son bajos, dado que los bienes representan aproximadamente un 65% del comercio bilateral, cualquier reducción arancelaria tendrá un gran impacto en los flujos.

El segundo pilar del acuerdo propuesto por el Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Empleo y Crecimiento es el de la convergencia regulatoria. Este reviste especial importancia, ya que la mayoría de las actuales barreras al comercio transatlántico de bienes y servicios derivan de discrepancias entre las regulaciones internas de ambas partes. Entre otros ejemplos se destacan los automóviles, los productos agrícolas, químicos, farmacéuticos y cosméticos, y los distintos tipos de servicios financieros.

Según la Comisión Europea, existen varias formas de reducir las barreras regulatorias al comercio transatlántico, sin que ello implique renunciar a los niveles de protección que cada parte ha definido en ámbitos como la seguridad, la salud, la protección del medio ambiente y la estabilidad financiera. Una opción es el reconocimiento mutuo de las regulaciones de las partes, cuando ambas son suficientemente similares en términos de los resultados alcanzados. En tal caso, el objetivo sería que un producto que cumpla la respectiva exigencia en su mercado de origen (por ejemplo, los estándares de seguridad para automóviles) pueda comercializarse en el territorio de la otra parte sin tener que cumplir requisitos adicionales. Otra opción es que ambas partes aproximen sus regímenes regulatorios a los estándares internacionales existentes. Un ejemplo sería la aproximación gradual de los marcos regulatorios de cada parte en el sector de los productos químicos: la ley de control de sustancias tóxicas (TSCA) de los Estados Unidos y el Sistema integrado de registro, evaluación, autorización y restricción de sustancias químicas (REACH) de la Unión Europea. Por último, ambas partes pueden estrechar su cooperación en el desarrollo de nuevos regímenes regulatorios, con el objeto de reducir discrepancias innecesarias en el futuro. Un ejemplo sería el desarrollo de estándares comunes de seguridad y ambientales para los automóviles eléctricos (Comisión Europea, 2013).

El tercer pilar del acuerdo se refiere a la regulación de temas que son de interés no solo para el comercio transatlántico, sino también para la gobernanza del comercio mundial en su conjunto. Esta negociación presenta a los Estados Unidos y la Unión Europea la oportunidad de convenir nuevas disciplinas en temas de interés común que en la actualidad están insuficientemente regulados en los acuerdos de la OMC. De este modo, ambas partes pueden generar estándares mundiales de facto e influir en una futura agenda de negociaciones multilaterales. En este contexto, algunos de los temas destacados por el Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Empleo y Crecimiento son el comercio de materias primas y energía, las operaciones de las empresas estatales y las denominadas “barreras comerciales de localización”¹⁴. Cabe notar que estos tres temas tienen relación con la preocupación manifestada tanto por los Estados Unidos como por la Unión Europea sobre algunas medidas adoptadas por China en los últimos años, como las restricciones a la exportación de ciertas materias primas y los requisitos de transferencia tecnológica que se imponen a las empresas extranjeras que deseen invertir en ese país.

La negociación del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión deberá superar varios desafíos. La matriz de los acuerdos comerciales que ambos socios han negociado anteriormente es diferente, con enfoques y énfasis distintos. Pese a tratarse de economías con un nivel de desarrollo similarmente alto, subsisten divergencias en su aproximación a diversos temas, muchas veces como resultado de diferencias culturales (véase el recuadro II.1).

¹⁴ Estas barreras se definen como medidas diseñadas para proteger, favorecer o estimular a industrias o proveedores de servicios locales y el desarrollo local de propiedad intelectual a expensas de los bienes o servicios importados y la propiedad intelectual desarrollada o controlada en el extranjero (Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Empleo y Crecimiento, 2013).

Recuadro II.1**Algunas de las principales áreas de posibles discrepancias en las negociaciones del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión**

En materia agrícola, las negociaciones pueden verse complicadas por la presencia de productos con un alto grado de protección en ambas partes, con crestas arancelarias que en 2011 llegaban al 205% en la Unión Europea y al 350% en los Estados Unidos (OMC, 2012b). Ambas partes otorgan también importantes subsidios a sus sectores agrícolas. Cabe notar que ni los Estados Unidos ni la Unión Europea han adoptado compromisos de importancia en materia de subsidios agrícolas en sus acuerdos bilaterales previos, como tampoco en el marco de la Ronda de Doha de la OMC. Asimismo, existen importantes diferencias entre los Estados Unidos y la Unión Europea en temas regulatorios que afectan el comercio de productos agrícolas. Por ejemplo, la Unión Europea tiene una política muy restrictiva sobre la comercialización en su territorio de cultivos genéticamente modificados, por sus posibles efectos sobre la salud humana y animal. Estos cultivos son muy importantes en la agricultura estadounidense y su producción mundial es controlada por empresas multinacionales de ese país. En la Unión Europea también existen restricciones al uso de hormonas en la ganadería y a procesos como la esterilización con cloro de los pollos faenados, prácticas aceptadas en los Estados Unidos. Otro tema complejo vinculado al sector agrícola es el de los biocombustibles. Las exportaciones de los Estados Unidos a la Unión Europea han registrado un marcado aumento en los últimos años, pero enfrentan restricciones regulatorias, como la Directiva sobre energías renovables de la Comisión Europea, y sobretasas producto de la aplicación de derechos antidumping y compensatorios.

En el área del comercio de servicios aún se desconoce si las negociaciones se conducirán con un enfoque de lista positiva (como lo hace usualmente la Unión Europea) o de lista negativa (como es habitual en los Estados Unidos). Ambas partes tienen intereses ofensivos, pero también fuertes sensibilidades defensivas. Un ejemplo de estas últimas es el sector audiovisual en la Unión Europea. Francia, de hecho, logró que este sector se retirara del mandato de negociación de la Comisión Europea, como una forma de proteger su sistema de cuotas de pantalla y subvenciones a la industria audiovisual local. En los Estados Unidos, el sector del cabotaje marítimo está reservado por ley (Ley Jones de 1920) a barcos de bandera estadounidense, contruidos íntegramente en ese país, que sean propiedad de ciudadanos estadounidenses y que estén tripulados por ciudadanos estadounidenses o residentes permanentes en el país. También existen diferencias entre las partes respecto del alcance de las negociaciones sobre servicios financieros. Mientras la Unión Europea desea abordar distintas áreas en las

que el marco regulatorio difiere a ambos lados del Atlántico, los Estados Unidos han señalado que prefieren mantener esas conversaciones en otras instancias, como el Grupo de los Veinte (World Trade Online, 2013e).

El régimen comunitario de contratación pública es más abierto que el estadounidense (Galston, 2013). Este último se caracteriza por limitados compromisos de apertura a nivel subfederal (es decir, de los estados y gobiernos locales), así como por distintos programas de preferencias para proveedores estadounidenses, conocidos como *Buy American*. En este contexto, la contratación pública será otra área compleja de las negociaciones del acuerdo.

Debido a que tanto los Estados Unidos como la Unión Europea mantienen altos estándares de protección de la propiedad intelectual, este tema no debería ser problemático en las negociaciones del Acuerdo. No obstante, un asunto particular en el que ambas partes sostienen posiciones contrarias tiene relación con las indicaciones geográficas para alimentos, vinos y licores (por ejemplo, queso feta, jamón de Parma o champán). Mientras la Unión Europea sostiene que solo los productores europeos de la región correspondiente tienen derecho a utilizar estos nombres, los Estados Unidos argumentan que muchos de dichos nombres ya son genéricos y, por lo tanto, pueden ser empleados por productores fuera de Europa.

Las negociaciones del capítulo sobre flujos de datos y privacidad pueden verse afectadas por las recientes alegaciones vinculadas a programas de vigilancia digital por parte de los Estados Unidos en el territorio europeo. Para responder a la preocupación europea se acordó abrir un diálogo paralelo al Acuerdo entre los Estados Unidos y la Comisión Europea (que tiene jurisdicción sobre los derechos relacionados con la privacidad de los datos personales), así como con los estados miembros de la Unión Europea (que tienen jurisdicción sobre la seguridad nacional) (World Trade Online, 2013d). El contenido de este capítulo también podría verse afectado por la resolución aprobada en julio de 2013 por el Parlamento Europeo vinculada a la revisión del Acuerdo sobre “puerto seguro” entre los Estados Unidos y la Unión Europea, un acuerdo bilateral que entró en vigencia en 1998 y que regula los flujos de datos que se transmiten de la Unión Europea a los Estados Unidos con fines comerciales.

Por último, es probable que el tema de las ayudas estatales también resulte de difícil abordaje en el Acuerdo, no solo debido a los regímenes de subsidios agrícolas de ambas partes, sino también a su larga controversia sobre las subvenciones a la industria aeronáutica.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de William A. Galston, “Obamas's pivot to Europe: forget China. An EU trade deal would be the real game-changer”, *Brookings*, 20 de febrero de 2013 [en línea] <http://www.brookings.edu/research/opinions/2013/02/20-obama-pivot-europe-galston>; Organización Mundial del Comercio (OMC), *Informe sobre el comercio mundial 2012. Comercio y políticas públicas: análisis de las medidas no arancelarias en el siglo XXI*, Ginebra; World Trade Online, “US, EU to hold talks dealing with spying fallout in parallel to TTIP”, 7 de julio de 2013 [en línea] <http://insidetrade.com/201307072439937/WTO-Daily-News/Daily-News/us-eu-to-hold-talks-dealing-with-spying-fallout-in-parallel-to-ttip/menu-id-948.html> y “EU negotiator: TTIP needs financial services rules despite derivatives deal”, 12 de julio de 2013 [en línea] <http://insidetrade.com/201307122440612/WTO-Daily-News/Daily-News/eu-negotiator-ttip-needs-financial-services-rules-despite-derivatives-deal/menu-id-948.html>.

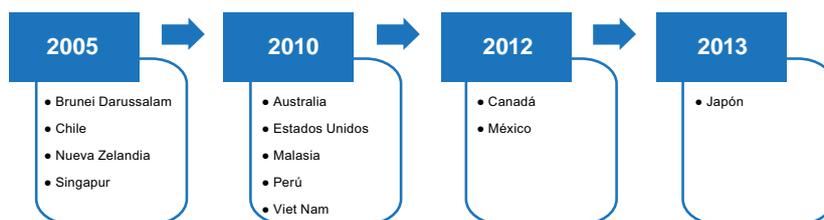
Los Estados Unidos y la Unión Europea se han planteado el objetivo de concluir las negociaciones del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión en 2015, lo que dependerá del ritmo al que se vayan resolviendo las principales diferencias entre las partes. Si ambas insisten en sus demandas iniciales en algunos de los temas que las separan, será difícil avanzar y posiblemente el acuerdo se frustre. Sin embargo, la actual negociación ha recibido un gran impulso del sector privado de ambos lados del Atlántico, que, con un enfoque pragmático, está interesado sobre todo en abordar en forma constructiva los temas regulatorios y las barreras no arancelarias. Está por verse en qué medida esta perspectiva es asumida por los equipos negociadores, priorizando el fluido avance de la negociación.

D. El Acuerdo de Asociación Transpacífico

1. Antecedentes

El antecedente directo de las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) es el Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (conocido por la sigla P4), suscrito en 2005 entre Brunei Darussalam, Chile, Nueva Zelanda y Singapur. Después de que a fines de 2008 los Estados Unidos manifestaran interés en acceder a dicho acuerdo, en marzo de 2010 se iniciaron formalmente las negociaciones para su ampliación. Desde entonces se han ido sumando nuevos participantes, hasta llegar en la actualidad a 12 (véase el diagrama II.1). La incorporación a partir de 2012 del Canadá y México, y en 2013 del Japón, ha aumentado de forma considerable el peso económico de esta agrupación, así como su potencial relevancia para el funcionamiento de las cadenas de valor asiáticas y transpacíficas. Los gobiernos participantes se han fijado en principio el objetivo de concluir las negociaciones en octubre de 2013, cuando se celebrará en Indonesia la reunión de los líderes del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico (APEC). Sin embargo, dada la complejidad de las negociaciones, es probable que estas continúen en 2014 (World Trade Online, 2013b).

Diagrama II.1
Incorporación de nuevos participantes a las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico



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

Desde su integración en 2010, los Estados Unidos asumieron el liderazgo de las negociaciones del TPP, con lo que el carácter original del P4 sufrió una drástica transformación. De hecho, hasta el reciente anuncio del inicio de negociaciones con la Unión Europea, el acuerdo era indiscutiblemente la principal iniciativa estadounidense en materia de negociaciones comerciales internacionales. Esta negociación se inserta en el contexto de una orientación estratégica, definida por la administración del presidente Obama, que apunta a aumentar la presencia de los Estados Unidos en la región de Asia y el Pacífico. Específicamente, las autoridades estadounidenses han expresado su deseo de que el TPP sea un “acuerdo del siglo XXI”, que fije un alto estándar para la gobernanza de las relaciones comerciales y de inversión en el contexto de las cadenas de valor¹⁵. Asimismo, han señalado que este debe ser un acuerdo abierto a la incorporación de nuevos miembros de la cuenca del Pacífico y constituirse en un vehículo para avanzar gradualmente hacia la conformación de una gran área de libre comercio transpacífica¹⁶. Varios países ribereños del Océano Pacífico, como Colombia, Costa Rica, la República de Corea y Tailandia, han manifestado en distintos momentos su interés en acceder al acuerdo.

El comercio de bienes entre los 12 países participantes en el TPP alcanzó en 2012 a los 2 billones de dólares, equivalentes a un 46% de las exportaciones de ese grupo al mundo (véase el cuadro II.6). Por países, la participación del TPP en las exportaciones al mundo fluctúa entre un 30% para el Japón y un 83% para México. Esta elevada proporción se explica fundamentalmente por la importancia del mercado de los Estados Unidos,

¹⁵ Véase una opinión crítica al respecto en Gupta (2013).

¹⁶ La constitución de un área de libre comercio de Asia y el Pacífico ha figurado por varios años como un proyecto de largo plazo en el marco del APEC. En su cumbre de noviembre de 2010, los líderes de este foro señalaron que el área de libre comercio de Asia y el Pacífico debería construirse a partir de las negociaciones comerciales regionales en curso, incluido el TPP y las iniciativas ASEAN+3 y ASEAN+6, entre otras. Véase “Pathways to FTAAP” [en línea] http://www.apec.org/Meeting-Papers/Leaders-Declarations/2010/2010_aelm/pathways-to-ftaap.aspx [fecha de consulta: 1 de julio de 2013].

país que absorbió en 2012 el 94% de las exportaciones mexicanas a los países del TPP. Lo propio ocurre en el caso del Canadá, ya que los Estados Unidos representan el 94% de las exportaciones canadienses a los países del TPP en ese año.

Cuadro II.6
Exportaciones de bienes entre los países participantes en las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico, 2012
(En millones de dólares y porcentajes)

Pais	Australia	Brunei Darussalam	Canadá	Chile	Estados Unidos	Japón	Malasia	México	Nueva Zelandia	Perú	Singapur	Viet Nam	Total TPP	Total mundo	TPP (en porcentajes)
Australia		37	1 726	444	9 516	49 680	5 256	910	7 666	146	7 374	1 849	84 604	256 243	33,0
Brunei Darussalam	969		1	0	95	5 738	89	0	661	0	233	592	8 379	13 001	64,4
Canadá	2 040	4		790	337 830	10 361	784	5 393	385	537	896	370	359 391	453 381	79,3
Chile	1 250	0	1 283		9 630	8 384	209	1 346	40	1 813	60	372	24 386	78 277	31,2
Estados Unidos	31 192	157	291 675	18 886		70 043	12 851	216 331	3 120	9 357	30 537	4 623	688 771	1 545 565	44,6
Japón	18 422	188	10 263	1 992	142 040		17 701	10 483	1 961	1 038	23 306	10 741	238 133	798 568	29,8
Malasia	9 420	692	948	136	19 719	26 846		1 481	1 169	114	30 909	3 822	95 258	227 303	41,9
México	1 086	5	10 929	2 252	288 148	2 614	203		102	1 528	725	84	307 675	370 827	83,0
Nueva Zelandia	7 935	5	455	62	3 420	2 588	715	227		109	681	364	16 561	37 092	44,6
Perú	104	0	3 688	1 881	6 073	2 542	23	440	32		12	88	14 883	38 654	38,5
Singapur	17 061	1 542	1 194	58	22 626	18 093	50 311	1 192	2 087	42		10 359	124 566	408 393	30,5
Viet Nam	3 241	17	1 157	169	19 668	13 060	4 496	683	184	0	2 368		45 043	110 795	40,7
Total TPP	92 720	2 647	323 319	26 670	858 765	209 949	92 638	238 486	17 407	14 684	97 101	33 264	2 007 650	4 338 099	46,3

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) y Fondo Monetario Internacional (FMI), Direction of Trade Statistics database (DOT) para el Perú y Viet Nam.

Cabe notar que los participantes en las negociaciones del TPP ya están vinculados por una densa red de cerca de 25 acuerdos comerciales, entre los que se cuentan acuerdos bilaterales y plurilaterales (en particular el Área de Libre Comercio de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, los tratados de libre comercio suscritos por esta agrupación con el Japón y con Australia y Nueva Zelandia, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el propio P4). De las 66 relaciones bilaterales posibles, solo un tercio (22) no están cubiertas por un acuerdo y varios pares de países están vinculados por dos o incluso tres acuerdos (véase el cuadro II.7)¹⁷. El comercio entre países del TPP no cubierto por otros acuerdos es menor a un quinto del total (véase el cuadro II.8). Entre las relaciones no cubiertas aún por acuerdos, las más importantes en términos de flujos comerciales son las que vinculan a los Estados Unidos con el Japón, Malasia y Viet Nam, en ese orden.

2. Principales contenidos

En el acuerdo actualmente en negociación se consideran 29 capítulos. Mientras algunos guardan relación con temas tradicionales —como aranceles, normas de origen, obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, medidas de defensa comercial, comercio de servicios e inversión—, en otros capítulos se abordan temas (denominados “del siglo XXI”) que hasta ahora no han figurado de manera prominente en la agenda de los acuerdos comerciales, como la convergencia regulatoria y los flujos transfronterizos de datos. A continuación se examinan los temas en los que, sobre la base de la información disponible, se encontrarían los principales puntos críticos de la negociación.

¹⁷ Dos de estos acuerdos están en negociación (entre Australia y el Japón y entre el Canadá y el Japón) y un tercero ha sido firmado, pero aún no ha entrado en vigor (entre Chile y Viet Nam). Todos los demás se encuentran vigentes.

Cuadro II.7
Red de acuerdos comerciales entre los participantes en las negociaciones
del Acuerdo de Asociación Transpacífico, a junio de 2013

	Australia	Brunei Darussalam	Canadá	Chile	Estados Unidos	Japón	Malasia	México	Nueva Zelandia	Perú	Singapur	Viet Nam
Australia		TLCAANZ RCEP ^a		TLC	TLC	TLC ^a RCEP ^a	TLC TLCAANZ RCEP ^a		ANZCERTA RCEP ^a		TLCAANZ TLC RCEP ^a	TLCAANZ RCEP ^a
Brunei Darussalam				P4		TLCAJ RCEP ^a	AFTA RCEP ^a		TLCAANZ RCEP ^a		AFTA P4 RCEP ^a	AFTA RCEP ^a
Canadá				TLC	TLCAN	TLC ^a		TLCAN		TLC		
Chile					TLC	TLC	TLC	TLC	P4	TLC	P4	TLC ^b
Estados Unidos								TLCAN		TLC	TLC	
Japón							TLC TLCAJ RCEP ^a	TLC	RCEP ^a	TLC	TLCAJ RCEP ^a	TLCAJ RCEP ^a
Malasia									TLC TLCAANZ RCEP ^a		AFTA RCEP ^a	AFTA RCEP ^a
México										TLC		
Nueva Zelandia											P4 TLCAANZ RCEP ^a	TLCAANZ RCEP ^a
Perú											TLC	
Singapur												AFTA RCEP ^a
Viet Nam												

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

Nota: AFTA: Área de Libre Comercio de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental. ANZCERTA: Acuerdo Comercial de afianzamiento de las relaciones económicas entre Australia y Nueva Zelandia. P4: Acuerdo Estratégico Transpacífico de Asociación Económica (AETA) entre Brunei Darussalam, Chile, Nueva Zelandia y Singapur. RCEP: Asociación Económica Integral Regional. TLC: Tratado de Libre Comercio (bilateral). TLCAANZ: Tratado de Libre Comercio entre la ASEAN, Australia y Nueva Zelandia. TLCAJ: Tratado de Libre Comercio entre la ASEAN y el Japón. TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

^a Acuerdo en negociación.

^b Acuerdo firmado, pero aún no vigente.

Cuadro II.8
Comercio entre países del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) cubierto por otros acuerdos, 2012
(En miles de millones de dólares y porcentajes)

	Monto	Participación
Comercio total de bienes entre países del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP)	2 009,8	100,0
Comercio cubierto por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte	1 151,3	57,2
Comercio cubierto por otros tratados de libre comercio	471,9	23,5
Comercio no cubierto por tratados de libre comercio	386,6	19,2

Fuente: I. Fergusson y otros, "The trans-pacific partnership negotiations and issues for Congress," *United States Congressional Research Service*, Washington, D.C., 17 de junio de 2013 [en línea] <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R42694.pdf>.

a) Acceso al mercado de bienes y reglas de origen

El objetivo de la negociación en este ámbito es la eliminación de los aranceles para el comercio de bienes entre los países participantes mediante la creación de una gran área de libre comercio. En muchos casos, esto implica volver plurilaterales los cronogramas de desgravación pactados en el marco de los distintos acuerdos que actualmente vinculan a dichos países. Las negociaciones para tal efecto se están llevando a cabo de manera bilateral y plurilateral. Mientras los Estados Unidos y el Perú han privilegiado la primera modalidad, el resto de los participantes ha optado por la segunda.

Además de la eliminación de los aranceles, el establecimiento de un área de libre comercio entre los 12 países participantes también implica un conjunto común de reglas de origen y la acumulación de origen. Este último concepto se refiere a que los insumos originarios de un país miembro del TPP (por ejemplo, el Perú) incorporados en un bien final exportado por otro miembro (por ejemplo, México) a un tercer miembro (por ejemplo, los Estados Unidos) se consideren originarios del país que exportó el bien final. El concepto de la acumulación de origen ha sido generalmente aceptado por los participantes del TPP, sin perjuicio de que puedan producirse excepciones

en ámbitos de especial sensibilidad. Cabe notar que la acumulación de origen constituye una de las principales ganancias potenciales que ofrece el TPP a los países participantes, al favorecer la integración productiva entre sus economías.

Sin perjuicio del objetivo de eliminar los aranceles para el comercio de bienes entre los miembros del TPP, la mayoría de los participantes en las negociaciones tiene sensibilidades defensivas en determinados sectores o productos. Varios de los casos de mayor complejidad política involucran a los Estados Unidos. Este país enfrenta fuertes presiones internas para no abrir los sectores textil, del vestuario y del calzado con Viet Nam (véase el recuadro II.2), el sector de los automóviles con el Japón, el sector de los lácteos con Nueva Zelandia y el sector azucarero con Australia. El ingreso formal del Japón a las negociaciones agregará algunas complejidades en materia de acceso al mercado, ya que son bien conocidas las sensibilidades defensivas de ese país en materia agrícola. Asimismo, en el ámbito industrial, han generado controversias las barreras que el Japón mantendría en los ámbitos regulatorio y de la distribución, y que afectarían negativamente el acceso a su mercado de los automóviles importados. Dichas barreras han sido especialmente criticadas por la industria automotriz estadounidense.

Recuadro II.2

Las negociaciones sobre el régimen de origen para el sector textil en el Acuerdo de Asociación Transpacífico

Uno de los temas más críticos de las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) se centra en el régimen de origen aplicable a los textiles y las prendas de vestir. Los Estados Unidos buscan aplicar una regla de “hilado en adelante”, que el país ha utilizado en todos sus tratados de libre comercio anteriores. El objeto de esta regla es impedir que prendas confeccionadas en un país miembro del acuerdo con telas o fibras originarias de un país no miembro se beneficien de la desgravación arancelaria. Por el contrario, Viet Nam prefiere la regla de “corte y confección”, que solo requiere que la prenda final se corte y confeccione en este país. Ello le permitiría utilizar insumos provenientes de países que no forman parte del TPP (por ejemplo, China), sin perder el acceso a los beneficios arancelarios del acuerdo.

En el curso de las negociaciones, y con el propósito de otorgar más flexibilidad a Viet Nam con respecto a los requisitos de la regla de “hilado en adelante”, los Estados Unidos presentaron una lista de materiales que escasean, donde se identifican 173 insumos que no se producen en la región del TPP, pero que se podrían utilizar en la confección final de una prenda sin perder el acceso a las preferencias arancelarias. Esta lista tendría una duración de tres años y de acuerdo con el Representante de Comercio de los Estados Unidos (RCEU) cubre aproximadamente el 75% del comercio bilateral de textiles. Viet Nam, por el contrario, argumenta que la lista solo abarca el 5% de dicho comercio.

Con su insistencia en aplicar la regla de “hilado en adelante”, los Estados Unidos buscan reducir la competencia de las prendas de vestir fabricadas en Viet Nam con las que se producen en el país, pero también con las importadas desde América Latina y en cuya fabricación se emplean telas o fibras de origen estadounidense. Por ello, esta negociación tiene importantes implicaciones

para varias economías latinoamericanas, en particular México y los países centroamericanos. Al respecto, cabe notar que los sectores textil y de la confección representan más del 50% de las exportaciones totales de El Salvador, Honduras y Nicaragua a los Estados Unidos. Tanto el Tratado de Libre Comercio de América del Norte como el Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos contienen la regla de “hilado en adelante”. Sobre esta base, México y los países centroamericanos han construido encadenamientos productivos subregionales y se han insertado en las cadenas de valor centradas en los Estados Unidos. De este modo, ambos acuerdos han ayudado a la industria textil y de la confección en la subregión a enfrentar de la mejor manera la competencia asiática^a. Sin embargo, estos procesos productivos podrían reestructurarse a favor de algunos países asiáticos, en particular Viet Nam, dependiendo del régimen de origen acordado en el TPP. A esto se suma la preocupación recientemente expresada por la Cámara de Representantes de los Estados Unidos respecto de que la aplicación de la regla de “corte y confección” podría cuadruplicar la cuota de mercado de Viet Nam en los Estados Unidos, lo que podría provocar pérdidas de empleo en el sector textil estadounidense.

El desacuerdo sobre las reglas de origen a ser aplicadas en el sector textil también ha afectado otros ámbitos de las negociaciones, ya que Viet Nam se ha rehusado a negociar el acceso al mercado para bienes industriales y otros aspectos del TPP, hasta que los Estados Unidos flexibilicen la exigencia de aplicar la regla de “hilado en adelante”. Este tema está siendo objeto de intensas negociaciones bilaterales (World Trade Online, 2013c).

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

^a Aun así, la mayoría de los países de la subregión ha visto disminuida su participación en las importaciones estadounidenses del sector textil y de la confección. Entre 2000 y 2012, las cuotas se redujeron del 3,5% al 2,7% en Honduras, del 2,3% al 1,9% en El Salvador, del 2,1% al 1,3% en Guatemala, del 1,2% al 0,2% en Costa Rica, del 14,5% al 5,1% en México y del 3,7% al 0,8% en la República Dominicana. Solo Nicaragua registró un aumento del 0,5% al 1,4%. En comparación, la cuota de mercado de Viet Nam fue del 7,6% en 2012 (CEPAL, 2012c).

En la medida en que las economías más poderosas, como los Estados Unidos y el Japón, busquen excluir total o parcialmente del programa de desgravación a sus productos más sensibles, ello tendrá repercusiones en el resto de la negociación del TPP. Esto se debe a que inevitablemente los demás participantes buscarán, a su vez, evitar concesiones en ámbitos que les son sensibles, ya sea en materia de bienes y servicios o de aceptación de ciertas disciplinas.

b) Inversión

El propósito de este capítulo es otorgar altos niveles de protección a la inversión extranjera a través de disposiciones como las de trato nacional, nación más favorecida, trato justo y equitativo, prohibición de diversos requisitos de desempeño, garantías de compensación pronta y adecuada en casos de expropiación, y libertad de repatriación de las utilidades y el capital. Al mismo tiempo, se busca proteger la capacidad del Estado anfitrión de establecer regulaciones en el interés público en ámbitos como el ambiental, la salud pública y la seguridad nacional.

Si bien este capítulo en general no ha producido grandes controversias, una excepción importante es la posición de Australia frente al mecanismo de solución de controversias entre los inversionistas y el Estado. Este tipo de disposición, que permite a un inversionista extranjero demandar directamente al Estado anfitrión en un tribunal internacional si considera que no se han respetado sus derechos, figura habitualmente en los acuerdos de promoción y protección de inversiones entre países desarrollados y en desarrollo¹⁸. La solución de controversias entre los inversionistas y el Estado se incluye asimismo en los capítulos sobre inversión de todos los tratados de libre comercio suscritos por los Estados Unidos hasta la fecha, excepto con Australia (por oposición de este país). La controversia actual se centra en la oposición de Australia a aceptar, ahora en el marco del TPP, que se le aplique dicho mecanismo. Los Estados Unidos, por su parte, sostienen que este debe ser aplicable a todos los miembros del acuerdo.

En un informe de la Comisión de Productividad del Gobierno de Australia se formulan varias críticas al mecanismo de solución de controversias entre los inversionistas y el Estado, en las que se basa la actual posición de ese país. Entre ellas se cuentan la posibilidad de que el Estado anfitrión se vea inhibido de regular por temor a ser demandado en tribunales internacionales (el denominado “*regulatory chill*”), así como preocupaciones sobre el propio proceso de arbitraje (como el sesgo institucional, los conflictos de interés, la falta de transparencia y el otorgamiento de sumas excesivas como compensación a los inversionistas extranjeros) (Comisión de Productividad del Gobierno de Australia, 2010, págs. 271-273). Cabe destacar que los tres participantes latinoamericanos en el TPP ya aceptaron el mecanismo de solución de controversias entre los inversionistas y el Estado en sus respectivos tratados de libre comercio con los Estados Unidos, por lo que este tema no figura entre los más sensibles para ellos en el marco del acuerdo en cuestión.

c) Propiedad intelectual

Desde los años ochenta, los Estados Unidos han perseguido en sus acuerdos comerciales una política de continuo aumento de los niveles de protección de la propiedad intelectual, lo que refleja la gran importancia de las industrias basadas en la creación y el conocimiento en la economía del país, así como su fuerte influencia política. Como resultado, la protección de la propiedad intelectual en los acuerdos comerciales negociados por los Estados Unidos se caracteriza por exceder (de manera creciente) la contemplada en el acuerdo sobre los Aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC) de la OMC. Diversas industrias estadounidenses vinculadas a la propiedad intelectual, como la farmacéutica y la audiovisual, han manifestado su interés en fijar un nuevo estándar más alto de protección en el marco del TPP. Sin embargo, en mayor o menor medida, la gran mayoría de los participantes en las negociaciones tiene sensibilidades defensivas en esta materia. Tal es el caso de los tres participantes latinoamericanos, que en su momento debieron hacer importantes concesiones en materia de propiedad intelectual en sus respectivos tratados de libre comercio con los Estados Unidos. En consecuencia, este capítulo aparece en la actualidad como el más controvertido¹⁹.

Un tema que ha suscitado controversia es la propuesta de los Estados Unidos de establecer sanciones penales para la falsificación intencional de marcas y la piratería de derechos de autor que ocurran “en una escala comercial”, incluso si ello no resulta en una ganancia financiera directa o indirecta. Según esta propuesta, también estarían sujetas a sanciones penales la importación de etiquetas y empaquetados falsificados y las grabaciones en los cines.

¹⁸ El foro arbitral más utilizado en estos casos es el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), una institución internacional con sede en Washington, D.C., perteneciente al Grupo del Banco Mundial. Otro foro relevante es la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

¹⁹ Armstrong (2013) sostiene que el fortalecimiento de la protección de la propiedad intelectual a través del Acuerdo de Asociación Transpacífico implicará transferencias de riqueza desde los países participantes menos desarrollados hacia los más desarrollados.

Otro tema tradicionalmente controvertido en los tratados de libre comercio negociados por los Estados Unidos es la propiedad intelectual asociada a los medicamentos. Este país ha propuesto en el TPP un mecanismo según el cual se ofrecería a las farmacéuticas una serie de beneficios si estas obtienen la autorización para introducir nuevos medicamentos al mercado dentro de un plazo a determinar, denominado “ventana de acceso” (RCEU, 2011a). Dichos beneficios se referirían a la extensión de las patentes, la duración del período de exclusividad de los datos de prueba y la vinculación obligatoria de patentes²⁰. Según la propuesta, este mecanismo aceleraría la introducción en el mercado de versiones genéricas de los medicamentos, presumiblemente de menor costo que las originales. No obstante, la propuesta estadounidense ha encontrado una fuerte resistencia entre otros países participantes en las negociaciones. Las controversias sobre patentes se extienden también a otros sectores²¹.

Un tercer tema controvertido es el de la protección de los derechos de autor en el entorno digital. Según la información disponible, los Estados Unidos buscarían incluir en el TPP disposiciones en virtud de las cuales los proveedores de servicios de Internet tendrían la responsabilidad de retirar aquellos contenidos, como música, películas u obras literarias, que pudieran contravenir derechos de autor, una vez que hubieran recibido el aviso correspondiente por parte del titular de esos derechos. Por otra parte, el país ha presentado en el TPP propuestas que apuntan a ampliar el ámbito de las excepciones y limitaciones permisibles a la protección de los derechos de autor, para fines como la crítica, la enseñanza y la investigación (Fergusson y otros, 2013, pág. 33). La forma en que se resuelva esta área de la negociación es de gran importancia, debiéndose encontrar un adecuado equilibrio entre la protección de los derechos de propiedad intelectual y la búsqueda de otros objetivos, como la libertad de expresión, la innovación y el acceso a la cultura (Rosales, 2013).

d) Empresas del Estado

La inclusión de este tema en el TPP ha sido impulsada con gran decisión por los Estados Unidos. El propósito es generar un entorno de neutralidad competitiva en que las empresas del Estado no reciban ventajas que excedan a las recibidas por las empresas privadas con las que compiten. Tales ventajas pueden incluir el otorgamiento de subsidios y créditos en condiciones preferenciales, el derecho a prestar ciertos servicios de manera exclusiva o preferente, y el acceso privilegiado a los procesos de contratación pública, entre otras.

Hasta el momento no existe claridad sobre el alcance de las reglas que se están negociando en el capítulo sobre empresas del Estado. Sin embargo, ha trascendido que es un tema especialmente complejo para los participantes asiáticos en el TPP (Brunei Darussalam, el Japón, Malasia, Singapur y Viet Nam) debido a que las empresas del Estado juegan un papel importante en la economía de todos ellos. Tal es el caso, por ejemplo, del Japan Post en el Japón, de la petrolera Petronas en Malasia y del fondo soberano Temasek en Singapur²². En el caso de Viet Nam, las empresas del Estado representarían cerca del 40% del producto (Fergusson y otros, 2013, pág. 44).

Dependiendo de las disciplinas específicas que se negocien, este capítulo podría afectar las operaciones de destacadas empresas estatales de los países latinoamericanos participantes, como la Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO) y la Empresa Nacional de Minería (ENAMI) en Chile, Petróleos Mexicanos (PEMEX) en México y Petróleos del Perú (PETROPERU) en el Perú. Asimismo, podría configurarse una situación en que las empresas públicas de diversos países quedaran de hecho en un pie competitivo desventajoso con respecto a las empresas agrícolas estadounidenses, que se benefician de cuantiosos subsidios, así como frente a diversos bancos y entidades financieras de ese país, que han recibido ingentes recursos en el marco de programas de rescate tras la irrupción de la crisis financiera mundial en 2008. Por último, cabe mencionar que el contenido de este capítulo se vuelve especialmente relevante ante la perspectiva de una eventual incorporación de China al TPP, dado el fuerte peso de las empresas estatales en la economía de ese país.

²⁰ La vinculación de patentes se refiere a la práctica de vincular la autorización para comercializar un medicamento genérico (proceso que está a cargo de la autoridad sanitaria) al estatus de la patente del respectivo medicamento original (tema del que se ocupa la autoridad a cargo del régimen de patentes).

²¹ De hecho, los Estados Unidos también enfrentan dificultades internas en materia de patentes. El reciente veto del presidente Obama a la prohibición de importaciones de modelos antiguos de dispositivos de Apple por infringir patentes de Samsung pone en tela de juicio las estrictas disciplinas que los Estados Unidos están tratando de imponer en la negociación del TPP (*Financial Times*, “Apple import veto risks undermining patent protection push”, 4 de agosto de 2013).

²² Por ejemplo, la participación del Japan Post en la provisión de servicios de correo expreso y de pólizas de seguro en el Japón fue materia de negociación con los Estados Unidos previo al ingreso formal del Japón al TPP (Fergusson y otros, 2013, pág. 51).

e) Contratación pública

Este capítulo tiene por objeto proporcionar a las empresas de todos los países miembros del TPP acceso a los procesos de contratación pública de bienes, servicios y obras públicas en cada país miembro del acuerdo, en igualdad de condiciones con los proveedores nacionales. Este tema es especialmente sensible para Malasia, país que a la fecha no ha asumido compromisos en materia de contratación pública en ningún acuerdo comercial y que mantiene políticas de acceso preferencial en este sector para las pymes y las empresas de la población malaya étnica (*bumiputra*). Por su parte, y pese a haber suscrito varios acuerdos comerciales con capítulos sobre contratación pública, los Estados Unidos mantienen diversas disposiciones que dan preferencia a las empresas nacionales (*Buy American*). Asimismo, el alcance de los compromisos sobre contratación pública asumidos por los Estados Unidos en algunos acuerdos comerciales es muy modesto a nivel subfederal (por ejemplo, solo 8 de los 50 estados de ese país asumieron compromisos en los tratados de libre comercio más recientes suscritos con Colombia, Panamá y la República de Corea) (Fergusson y otros, 2013, pág. 23). Similares preocupaciones surgen en el caso de otros países con sistema federal que participan en el TPP, como Australia, el Canadá y México.

f) Medio ambiente

La propuesta de los Estados Unidos en este ámbito es significativamente más amplia que el contenido de los capítulos sobre medio ambiente de sus tratados de libre comercio previos, que, en general, se limitan a reflejar el compromiso de las partes de garantizar la aplicación efectiva de sus respectivas legislaciones ambientales. Por el contrario, la propuesta estadounidense en el TPP también incorpora compromisos vinculantes en materia de conservación. Entre estos se cuentan disposiciones para combatir el comercio ilegal de especies animales y vegetales, la tala ilegal y la sobreexplotación de pesquerías (RCEU, 2011b). Por otra parte, los Estados Unidos han propuesto que las obligaciones contenidas en el capítulo ambiental del TPP estén sujetas al mecanismo general de solución de controversias del acuerdo, abriendo la posibilidad de sanciones comerciales en caso de incumplimiento. Este último planteamiento ha sido resistido por varios de los participantes, en especial por los países en desarrollo.

Este capítulo es de particular complejidad para Malasia y Viet Nam, dos países con problemas de tala ilegal. En el caso de Malasia, otros temas sensibles son la eliminación de subsidios a la pesca y a los combustibles fósiles, y la adopción, por parte del gobierno central, de compromisos vinculantes en ámbitos como el manejo de los bosques y la biodiversidad, que son regulados a nivel estadual (Ministerio de Comercio Internacional e Industria de Malasia, 2013). El ingreso del Japón al TPP puede añadir nuevas complejidades, ya que este país mantiene importantes subvenciones al sector pesquero.

g) Asuntos laborales

El tema laboral es de una gran sensibilidad en el TPP, dado que entre los actuales participantes se cuentan países con niveles de desarrollo y prácticas laborales muy dispares. En este contexto, existe una fuerte presión en los Estados Unidos por establecer disciplinas estrictas y legalmente vinculantes en materia laboral en el acuerdo, especialmente dada la competencia de Viet Nam en sectores como los de vestuario y calzado. La competitividad de este país en esos sectores se basa, en buena medida, en sus bajos salarios y en prácticas laborales inferiores a las de los demás participantes en el acuerdo.

La propuesta estadounidense requiere que los países miembros del TPP garanticen la aplicación efectiva de sus respectivas legislaciones nacionales y cumplan con los derechos fundamentales incluidos en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, de 1998: la libertad de asociación, el reconocimiento del derecho a la negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Al igual que en el capítulo sobre medio ambiente, los Estados Unidos han planteado que el capítulo sobre asuntos laborales del TPP esté sujeto al mecanismo general de solución de controversias, incluida la posibilidad de sanciones comerciales. Esto ha encontrado resistencia en varios de los participantes en las negociaciones, especialmente en los países en desarrollo. En este contexto, en mayo de 2013, el Canadá propuso un mecanismo alternativo en virtud del cual los eventuales incumplimientos de las obligaciones del capítulo laboral darían lugar a multas en vez de sanciones comerciales (World Trade Online, 2013a).

h) Flujos de datos y comercio electrónico

Los Estados Unidos buscan incluir disposiciones que aseguren el libre flujo transfronterizo de datos en el capítulo sobre comercio electrónico. Para ello, han propuesto que se prohíban el bloqueo de la transmisión transfronteriza de datos a través de Internet y la imposición de requerimientos a las empresas de instalar servidores de datos en un país como condición para poder ofrecer sus servicios en él. Australia y Nueva Zelandia han expresado que la propuesta estadounidense podría contravenir sus leyes sobre privacidad de los datos personales. Malasia y Viet Nam también aplicarían restricciones a la libre transmisión transfronteriza de datos por Internet, por lo cual podrían tener problemas para aceptar la propuesta de los Estados Unidos (Fergusson y otros, 2013, págs. 45 y 46). Al igual que en otras áreas, el contenido de este capítulo se vuelve especialmente relevante ante la perspectiva de una eventual incorporación de China al TPP.

3. Desafíos y perspectivas de la negociación

Al momento de escribir este capítulo, las perspectivas de concluir las negociaciones del TPP a fines de 2013 parecen escasas, ya que aún subsisten importantes diferencias entre los participantes, que probablemente se acentuarán con el reciente ingreso del Japón. Pese a la pretensión de establecer un acuerdo del siglo XXI, algunas de las principales controversias tienen relación con temas del siglo XIX, como las barreras arancelarias al comercio de productos agrícolas, calzado y vestuario. Asimismo, la pretensión de construir un acuerdo amigable con las cadenas de valor no se condice, por ejemplo, con la posición de los Estados Unidos respecto de las reglas de origen en el sector textil. En caso de prevalecer, dicha posición impediría a los fabricantes vietnamitas de vestuario abastecerse de telas y fibras con sus proveedores tradicionales en China si desean beneficiarse de la desgravación arancelaria en el TPP.

Un importante desafío que enfrentan los negociadores del TPP se desprende de la diversidad de los países participantes, que constituyen un grupo muy heterogéneo en términos de situación geográfica, tamaño de las economías, nivel de desarrollo, sistema político, institucionalidad y aspectos culturales, entre muchas otras dimensiones. Sumado a la complejidad de la agenda en discusión, esto abre interrogantes sobre la viabilidad de replicar en este contexto el modelo del Tratado de Libre Comercio de América del Norte que los Estados Unidos han venido siguiendo —con ciertas adaptaciones— en todas las negociaciones de acuerdos de libre comercio en las últimas dos décadas. En este contexto, cabría considerar la posibilidad de establecer en el TPP compromisos diferenciados en algunas áreas, como la de propiedad intelectual, de modo de reflejar las distintas capacidades y niveles de desarrollo de los países miembros. Sin embargo, hasta la fecha, las negociaciones se han conducido bajo la premisa de que el resultado final debe ser aplicable a todos los países, cualquiera sea su nivel de desarrollo. En consecuencia, la única forma de trato especial y diferenciado que se estaría contemplando es el otorgamiento de plazos más largos a los participantes menos desarrollados para cumplir con determinadas obligaciones. Esta posición, sostenida por los Estados Unidos, no solo puede dificultar la conclusión del acuerdo, sino también disuadir a algunos países asiáticos en desarrollo de acceder a él, sobre todo si otras iniciativas comerciales en curso, como la Asociación Económica Integral Regional, ofrecen alternativas más flexibles (véase la sección E).

Los participantes en las negociaciones del TPP han convenido en que los numerosos acuerdos existentes entre ellos seguirán vigentes y no serán subsumidos en este acuerdo plurilateral. Esta coexistencia, además de plantear importantes complejidades legales, abre una interrogante sobre el real aporte del TPP para resolver el problema del “*noodle bowl*” asiático. Este se refiere a la proliferación de acuerdos comerciales y al consiguiente aumento de los costos de transacción que enfrentan las empresas participantes en cadenas de valor, al encontrarse con distintos calendarios de desgravación arancelaria, reglas de origen y otras disciplinas en cada mercado en que operan (Kawai y Wignaraja 2013, pág. 87). Una preocupación similar surge respecto de la futura relación entre el TPP y la iniciativa de la Asociación Económica Integral Regional, especialmente dado que varios países (Australia, Brunei Darussalam, Japón, Malasia, Nueva Zelandia, Singapur y Viet Nam) participan simultáneamente en ambos procesos.

Por último, un gran desafío institucional que enfrenta el TPP es la creación de reglas y procedimientos para la futura adhesión de nuevos miembros. Hasta la fecha, varios países se han incorporado a las negociaciones en curso. Sin embargo, la situación será distinta una vez alcanzado un acuerdo entre los actuales participantes, puesto que los países interesados en acceder al acuerdo tendrían, en principio, una mínima capacidad de influir en los términos de su adhesión. Este tema constituye un importante desafío si se espera que el TPP, mediante su gradual expansión,

constituya la base para el establecimiento de un área de libre comercio transpacífica. Difícilmente se puede esperar que algunas economías asiáticas de gran tamaño, como China, Indonesia o la República de Corea, accedan a un acuerdo de esta magnitud sin tener la oportunidad de influir en su contenido. Un tema relacionado es la definición de qué países pueden acceder al TPP. Hasta el momento, la participación en las negociaciones se ha restringido a países miembros del APEC, pero con este criterio se excluye a países ribereños del Océano Pacífico, como Colombia y Costa Rica, que han manifestado interés en formar parte del acuerdo.

E. La Asociación Económica Integral Regional

De las tres grandes “fábricas” mundiales, la “fábrica Asia” es la que históricamente mostró un menor grado de integración económica formal (de jure). Sin embargo, esta situación se viene revirtiendo de manera acelerada desde comienzos de la década de 2000. En poco menos de 15 años, Asia oriental y sudoriental ha pasado de ser una región en que la integración económico-comercial tenía lugar casi exclusivamente a través de los mercados a una región en que han proliferado los acuerdos comerciales. En septiembre de 2012 había 103 acuerdos de libre comercio vigentes en los que al menos un participante era asiático y la mayoría de esos acuerdos eran bilaterales. A esto se sumaban 26 acuerdos firmados que aún no han entrado en vigor, 64 en negociación y 60 propuestos (Menon, 2013). Esto ha dado lugar a una compleja trama de relaciones, con distintas coberturas de productos, plazos de desgravación, regímenes de origen y disciplinas comerciales (Lim y Kimura, 2010, pág. 16).

El reconocimiento de la creciente complejidad de la red de acuerdos comerciales en Asia oriental y sudoriental, y de los costos asociados a dicha complejidad, llevó a las principales economías de la región a considerar la posibilidad de establecer un acuerdo que abarcara a toda la región (Urata, 2013, pág. 101). La ASEAN ha tenido un papel central en este proceso. En 1992 se suscribió el acuerdo para establecer el Área de Libre Comercio de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental, en el marco de la cual los seis miembros originales de dicha agrupación han eliminado sus aranceles para el 99,1% de las líneas arancelarias (Kleinmann, 2013, pág. 4)²³. Al Área de Libre Comercio de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental le han seguido otras iniciativas de integración económico-comercial en el ámbito de la ASEAN, como el Acuerdo Marco sobre Servicios de la ASEAN (AFAS), suscrito en 1995, y el Acuerdo Integral de Inversiones, suscrito en 2009. Sobre la base de estos y otros instrumentos, en 2003 se fijó la meta de establecer en 2015 la Comunidad Económica de la ASEAN, caracterizada por un mercado y una base productiva únicos.

En forma paralela a la profundización de su propio proceso de integración subregional, desde la década de 2000, la ASEAN se ha constituido en el eje articulador de los esfuerzos de integración formal en Asia oriental en su conjunto. Esto se ha logrado mediante la suscripción de acuerdos de libre comercio de distinto alcance con China, la India, el Japón, Australia y Nueva Zelandia, y la República de Corea. A estos acuerdos, denominados genéricamente “ASEAN+1”, se suman los suscritos entre sí por estos seis países, así como entre ellos y miembros individuales de la ASEAN.

En el contexto descrito, en la ASEAN se comenzaron a evaluar opciones para avanzar hacia la constitución de espacios económicos integrados de mayor tamaño. Durante algunos años, dos proyectos de este tipo estuvieron bajo

²³ Los seis miembros originales son: Brunei Darussalam, Filipinas, Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia.

consideración en paralelo. Uno era el denominado “ASEAN+3”, que incluía a los diez miembros de la ASEAN, China, el Japón y la República de Corea (esto es, el núcleo de la “fábrica Asia”). El otro era el ASEAN+6, que incorporaba también a Australia, la India y Nueva Zelandia. Finalmente, esta segunda opción fue la que prevaleció, con el anuncio en noviembre de 2012 del inicio de negociaciones orientadas a constituir una gran área de libre comercio entre la ASEAN y los seis países mencionados. Este es el proyecto conocido como Asociación Económica Integral Regional, cuya primera ronda de negociaciones tuvo lugar en mayo de 2013²⁴. Los 16 gobiernos participantes han reconocido explícitamente la centralidad de la ASEAN en este proceso.

En el marco de la Asociación Económica Integral Regional se persigue la eliminación progresiva de los aranceles y las barreras no arancelarias para “sustancialmente todo el comercio” de bienes entre los países participantes. Asimismo, se ha fijado el objetivo de “sustancialmente eliminar” las restricciones o medidas discriminatorias con respecto al comercio de servicios entre ellos. En materia de inversión, se ha definido que el acuerdo abarcará los cuatro pilares de promoción, protección, facilitación y liberalización. También se abordarán la propiedad intelectual, la política de competencia y la solución de controversias, entre otras materias. Se prevé que las negociaciones concluyan a fines de 2015, el mismo año que se ha fijado para el pleno funcionamiento de la Comunidad Económica de la ASEAN²⁵.

Los acuerdos ASEAN+1 constituyen la base sobre la cual se espera construir la Asociación Económica Integral Regional y se ha convenido que mantendrán su plena vigencia una vez que esta entre en vigor. Sin perjuicio de esto, los participantes en la Asociación Económica Integral Regional han dispuesto que esta debe representar mejoras significativas con respecto a los acuerdos ASEAN+1. Una manera de hacerlo sería uniformar las coberturas de desgravación, reglas de origen y otras disciplinas contenidas en estos acuerdos, los que (más allá de su denominación genérica común) presentan importantes diferencias entre sí. Por ejemplo, la cobertura de productos para los que se prevé la eliminación de los aranceles es superior al 90% en el caso de los acuerdos de la ASEAN con Australia y Nueva Zelandia, China, el Japón y la República de Corea, pero solo llega al 80% en el acuerdo con la India (Urata, 2013, pág. 101).

Cabe destacar que en los temas de acceso al mercado de bienes, cada acuerdo ASEAN+1 es, en realidad, una red de diez acuerdos bilaterales entre cada miembro de la ASEAN y el respectivo socio “más uno”, lo que da lugar a una compleja trama de relaciones con distintas coberturas de productos y plazos de desgravación (Lim y Kimura, 2010, pág. 16). Por otra parte, los distintos acuerdos ASEAN+1 utilizan diferentes regímenes de origen, lo que dificulta el funcionamiento de las redes de producción asiáticas (Urata, 2013, pág. 105). Las diferencias entre los acuerdos ASEAN+1 también son significativas en términos del alcance y la profundidad de sus disciplinas comerciales. De este modo, los acuerdos suscritos por la ASEAN con países desarrollados (Australia y Nueva Zelandia, el Japón y la República de Corea) son mucho más profundos que los firmados con países en desarrollo (China y la India). Asimismo, los acuerdos suscritos individualmente por miembros de la ASEAN con países “más uno” desarrollados, como el Japón, son de mayor alcance y profundidad que los respectivos acuerdos plurilaterales (Kleinmann, 2013, págs. 27-29).

Las reglas de origen serán un tema especialmente relevante en las negociaciones de la Asociación Económica Integral Regional. Si en este marco se logran consensos sobre la armonización de dichas reglas y la acumulación de origen, se podría lograr un impacto positivo sobre el dinamismo de la “fábrica Asia”, dada la alta fragmentación de los procesos productivos en dicha región. Sin embargo, se corre el riesgo de que los consensos no vayan más allá de un mínimo común denominador (carrera hacia mínimos, o lo que en inglés se denomina *race to the bottom*), lo que debilitaría considerablemente la relevancia del acuerdo (Menon, 2013).

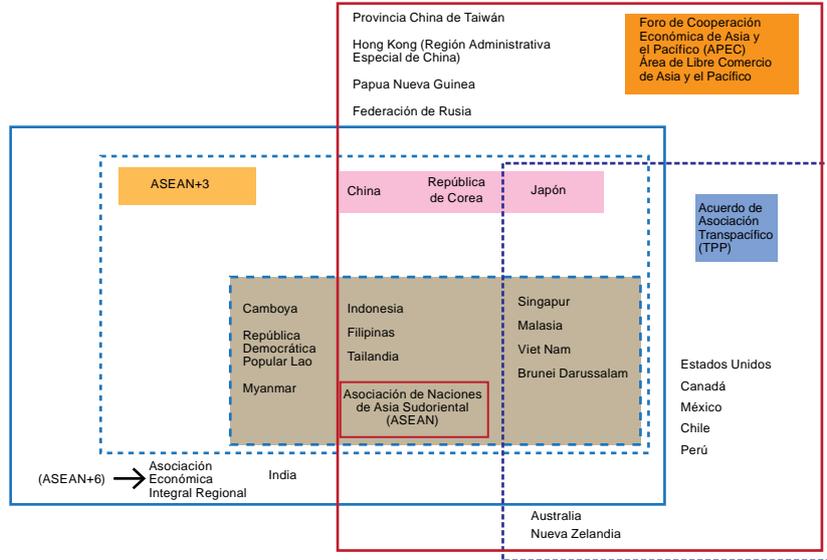
Lo expuesto pone de relieve la complejidad técnica y política que reviste el proyecto de la Asociación Económica Integral Regional. No obstante, en comparación con el TPP, los miembros de la Asociación Económica Integral Regional coinciden mucho más con los del grupo de economías conocido habitualmente como “fábrica Asia” (véase el diagrama II.2). En consecuencia, la Asociación Económica Integral Regional aparece en principio como potencialmente más relevante para el funcionamiento de las actuales redes de producción asiáticas, en las que China (que no participa en el TPP) tiene un papel central. Sin perjuicio de lo expresado, aún resta por ver la real contribución de la Asociación Económica Integral Regional para alivianar el problema de la proliferación de los acuerdos comerciales en Asia. En efecto, al igual que el TPP, la Asociación Económica Integral Regional no reemplazaría a la actual red de acuerdos

²⁴ Paralelamente con el proceso de la Asociación Económica Integral Regional, China, el Japón y la República de Corea se encuentran negociando un tratado de libre comercio trilateral desde inicios de 2013.

²⁵ Véase “Guiding principles and objectives for negotiating the Regional Comprehensive Economic Partnership” [en línea] <http://www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/CM%202013/11581.pdf> [fecha de consulta: 13 de junio de 2013].

bilaterales y plurilaterales entre sus miembros. Aun así, la Asociación Económica Integral Regional podría representar un importante aporte para una mayor integración productiva en Asia oriental y Sudoriental, mediante la acumulación de origen y la negociación de disciplinas comerciales más profundas que las de los actuales acuerdos ASEAN+1.

Diagrama II.2
Miembros de iniciativas de integración comercial seleccionadas en Asia y el Pacífico



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

Así como el TPP, la Asociación Económica Integral Regional ha sido concebida como un acuerdo abierto a la incorporación de nuevos miembros. De hecho, se ha convenido que contendrá una cláusula de adhesión abierta a todos los países o agrupaciones que hayan suscrito o suscriban en el futuro acuerdos de libre comercio con la ASEAN, incluso si no son asiáticos. La existencia de este tipo de cláusulas es un elemento positivo por varias razones. En primer lugar, porque contribuiría a atenuar la discriminación y la consecuente desviación de comercio e inversiones que pudieran experimentar los países que no formen parte originalmente de la Asociación Económica Integral Regional. En segundo término, porque la incorporación de nuevos miembros está en línea con una de las premisas básicas del megaregionalismo: la ampliación de los espacios económicos integrados. En tercer lugar, la configuración de un número reducido de grandes acuerdos megaregionales facilita, en principio, una posterior multilateralización de los compromisos pactados en estos en el ámbito de la OMC.

Finalmente, una importante diferencia entre la Asociación Económica Integral Regional y el TPP radica en la manera de enfrentar la diversidad que caracteriza a los miembros de ambos procesos. La Asociación Económica Integral Regional ha sido explícitamente concebida como una iniciativa flexible, que toma en cuenta los distintos niveles de desarrollo de sus participantes. En consecuencia, se ha definido que el acuerdo final incluirá elementos de trato especial y diferenciado para los países de menor nivel de desarrollo, en particular los de la ASEAN (Camboya, Myanmar, la República Democrática Popular Lao y Viet Nam). Asimismo, se hace referencia explícita al otorgamiento de asistencia técnica y a la creación de capacidades a favor de los participantes menos desarrollados, de modo de permitirles participar plenamente en la negociación, asumir los compromisos derivados de esta y beneficiarse de los resultados. Esto contrasta con una de las premisas básicas de la negociación del TPP: que todas las obligaciones deben ser aplicables a todos los países miembros, independientemente de su nivel de desarrollo. Tras estas diferencias subyacen las distintas filosofías de la ASEAN y los Estados Unidos respecto de la integración económica y comercial (Findlay, 2013).

En definitiva, el TPP y la Asociación Económica Integral Regional constituyen dos caminos hacia una mayor integración económica en la región de Asia y el Pacífico. Estos caminos podrían eventualmente converger en un Área de Libre Comercio de Asia y el Pacífico, como la que promueve el APEC. Si, por el contrario, dicha convergencia no se produjera, el proyecto del Área de Libre Comercio de Asia y el Pacífico quedaría trunco puesto que las dos principales economías mundiales, los Estados Unidos y China, no quedarían vinculadas entre sí por ningún acuerdo.

F. Conclusiones

Las negociaciones megarregionales en curso probablemente tendrán un fuerte impacto en la distribución geográfica y la gobernanza de los flujos mundiales de comercio e inversión en los próximos años. En la práctica, la magnitud de estas iniciativas, tanto en términos del peso económico de sus participantes como de su ambiciosa agenda temática, podría implicar que hacia 2020 se haya producido una verdadera redefinición de las reglas del comercio internacional. Sin embargo, a diferencia de la última gran negociación de este tipo a nivel mundial (la Ronda Uruguay del GATT, concluida en 1994), esta vez las nuevas reglas se habrían negociado en su totalidad fuera del ámbito multilateral y entre un número limitado de países, básicamente los más vinculados a la dinámica de las redes de producción.

El prolongado *impasse* de la Ronda de Doha es uno de los factores detrás de la irrupción de las negociaciones megarregionales. A su vez, estas pueden afectar la eficacia y centralidad del sistema multilateral de comercio, especialmente como foro de negociación. Cabe señalar que la OMC mantiene un rol central indiscutido como foro de solución de controversias comerciales en todo el mundo. No obstante, la irrupción de los acuerdos megarregionales podría también afectar dicha primacía en el futuro, por cuanto las nuevas reglas del comercio internacional comenzarían a negociarse cada vez más en otros foros y, por lo tanto, no estarían codificadas en los acuerdos multilaterales. Este escenario resulta preocupante para los países en desarrollo, en particular para los más dependientes del comercio exterior. Sin embargo, cabe considerar también que en el pasado, las negociaciones multilaterales recibieron un impulso a partir de iniciativas regionales relevantes. Por ejemplo, en los años sesenta, el proceso de conformación de la Comunidad Económica Europea contribuyó a la finalización de la Ronda Kennedy, mientras que en la década de 1990, la suscripción del Tratado de Libre Comercio de América del Norte impulsó la conclusión de la Ronda Uruguay.

La irrupción de los acuerdos megarregionales puede reducir la viabilidad de la Ronda de Doha, cuya agenda—definida hace más de una década—no incorpora varios aspectos importantes de la gobernanza de las cadenas de valor²⁶. Asimismo, debido a esta irrupción, la OMC podría dar mayor énfasis a la negociación de acuerdos plurilaterales, en áreas donde haya una masa crítica de países interesados (CEPAL, 2012b, pág. 47; Draper, 2013, pág. 6). De hecho, en 2013 se prevé el inicio de negociaciones plurilaterales sobre el comercio de servicios, que se sumarían a las negociaciones en curso para la ampliación del Acuerdo sobre las tecnologías de la información y a la reciente propuesta de los Estados Unidos de negociar un acuerdo plurilateral para liberalizar el comercio de bienes ambientales. Más a mediano plazo, la eventual conclusión de las negociaciones megarregionales abriría un espacio para que la OMC recupere su centralidad en la definición de las reglas del comercio mundial. El siguiente paso tras la conclusión de dichos acuerdos sería buscar hacer compatibles sus resultados y darles, eventualmente, carácter multilateral, tarea para la cual la OMC constituye el foro natural. Por otra parte, temas de gran interés para los países en desarrollo, como los subsidios agrícolas y el abuso de las medidas antidumping en los países industrializados, no figuran en la agenda de los actuales acuerdos megarregionales. En consecuencia, la OMC continúa siendo el único foro disponible para alcanzar acuerdos sobre esas materias.

Las implicancias del fenómeno del megarregionalismo para América Latina y el Caribe son variadas y complejas, y dependen, entre otros factores, de la estructura productiva y exportadora de cada país y subregión, así como de sus respectivas estrategias de inserción económica internacional. Por ejemplo, México, los países centroamericanos y la República Dominicana tienen una fuerte vinculación con las redes de producción centradas en los Estados Unidos, que se han visto fortalecidas por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos. A su vez, todos estos países han suscrito acuerdos

²⁶ Una excepción importante es la negociación sobre facilitación del comercio, un aspecto fundamental para el adecuado funcionamiento de las redes de producción. Por lo mismo, en los últimos meses se ha planteado la posibilidad de alcanzar un acuerdo en esta área en la próxima Conferencia Ministerial de la OMC, a celebrarse en Bali en diciembre de 2013, y de aplicarlo de manera independiente del resto de los contenidos de la Ronda. Sin embargo, a la fecha este planteamiento no ha generado el consenso requerido.

de libre comercio con la Unión Europea. El ejemplo ya expuesto del sector textil y de la confección ilustra los riesgos que un proceso como el TPP puede representar para los países mesoamericanos. Al mismo tiempo, la participación paralela de los Estados Unidos en negociaciones orientadas a crear áreas transatlánticas y transpacíficas de libre comercio también genera oportunidades para estos países.

En el caso de México, las negociaciones previstas para ampliar su tratado de libre comercio con la Unión Europea abren un espacio para la eventual incorporación de ese país al tratado comercial entre los Estados Unidos y la propia Unión Europea. Dado que esta también se encuentra en negociaciones avanzadas para concluir un acuerdo similar con el Canadá, es concebible que en el mediano plazo se avance hacia un espacio transatlántico integrado que incorpore a los tres miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, al cual también podrían sumarse los países centroamericanos. La acumulación de origen y la armonización de reglas que se generarían a través de ese proceso abrirían importantes oportunidades para los países mesoamericanos y caribeños de incorporarse a cadenas de valor transatlánticas. En principio, tal posibilidad existiría también para los países sudamericanos que poseen acuerdos comerciales tanto con la Unión Europea como con los Estados Unidos. Sin perjuicio de esto, no debe olvidarse que las reglas negociadas entre dos socios con un alto nivel de desarrollo no necesariamente serán óptimas ni de fácil cumplimiento para los países de la región.

Las actuales negociaciones megarregionales, especialmente entre los Estados Unidos y la Unión Europea, podrían acelerar la conclusión de las negociaciones para un acuerdo comercial entre esta última y el MERCOSUR, las que se reanudaron en 2010 pero no han registrado avances decisivos. En efecto, la conclusión del Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión podría implicar un deterioro de la posición competitiva de las exportaciones agrícolas del MERCOSUR en el mercado europeo, frente a sus competidores estadounidenses. Esta situación se vería reforzada por el hecho de que a partir de enero de 2014 la Argentina, el Brasil, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) dejarán de tener acceso a los beneficios del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la Unión Europea, al haber sido clasificados por tres años consecutivos como países de ingreso medio-alto por el Banco Mundial.

Las posibles implicancias del TPP y la Asociación Económica Integral Regional para la región son menos claras. Por una parte, el grado de articulación productiva de América Latina y el Caribe con Asia es mucho menor que el existente con los Estados Unidos y Europa, lo que refleja un patrón de comercio claramente interindustrial. Por otra parte, son pocos los países de la región que poseen acuerdos comerciales tanto con los Estados Unidos como con las principales economías asiáticas. Los que sí los tienen podrían, en principio, beneficiarse de una mejor inserción en las cadenas de valor asiáticas y transpacíficas, aunque ello dependerá mucho de su patrón productivo y exportador.

Los tres participantes latinoamericanos en el TPP son un ejemplo de lo expuesto. Por una parte, México ha construido una modalidad de inserción internacional muy apoyada en la participación en cadenas de valor, lo que lo ha situado en una posición de competencia con varias economías asiáticas que se refleja en abultados déficits comerciales con esa región, pero al mismo tiempo abre opciones de complementariedad y cooperación, aprovechando su cercanía y acceso privilegiado al mercado de los Estados Unidos. Chile y el Perú, por su parte, se han posicionado como exportadores de materias primas a Asia, con escasos indicios de comercio intraindustrial (Roldán y otros, 2013). No resulta evidente cómo la participación en el TPP podría contribuir a modificar sustancialmente este patrón, ya que la activa política de negociaciones comerciales emprendida por ambos países no ha ido acompañada de un énfasis similar en políticas industriales ni de una diversificación productiva y exportadora. Producto de esto, sus perfiles exportadores a Asia no se han modificado sustantivamente tras la entrada en vigor de los distintos acuerdos con países de esa región.

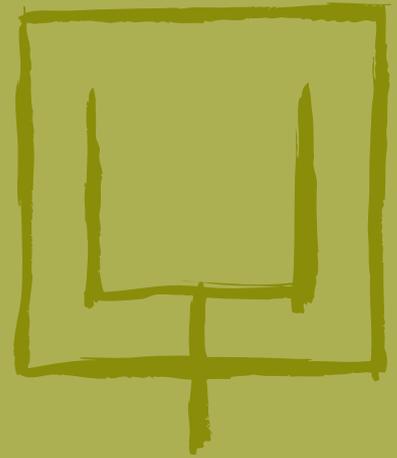
En último término, con las negociaciones megarregionales se intenta establecer mecanismos de gobernanza que respondan a las necesidades de las cadenas de valor de América del Norte, Asia oriental y Sudoriental y Europa. Esta situación pone de relieve el grado mucho menor de integración productiva entre las economías de América Latina y el Caribe, así como la menor profundidad de sus acuerdos de integración económica. En consecuencia, el fenómeno del megarregionalismo plantea a la región el desafío de mejorar la calidad de su propia integración y de su inserción económica internacional, ya sea basada en recursos naturales, manufacturas o servicios. De ello se desprenden diversas implicancias de política, tema que se aborda en el capítulo III.

Bibliografía

- Acharya, Rohini (2013), "Multilateralisation of regional trade agreements", *The Future of the World Trading System: Asian Perspectives*, Richard Baldwin, Masahiro Kawai y Ganeshan Wignaraja (eds.), Londres, Centro de investigación sobre políticas económicas (CEPR).
- Armstrong, Shiro (2013), "Intellectual property and wealth transfers in the Trans-Pacific Partnership", *East Asia Forum*, 31 de marzo [en línea] <http://www.eastasiaforum.org/2013/03/31/intellectual-property-and-wealth-transfers-in-the-trans-pacific-partnership/>.
- Baldwin, Richard (2012), "WTO 2.0: global governance of supply-chain Trade", *Policy Insight*, N° 64, Centro de investigación sobre políticas económicas (CEPR), diciembre [en línea] <http://www.cepr.org/pubs/PolicyInsights/PolicyInsight64.pdf>.
- Barefoot, Kevin B. (2012), "U.S. multinational companies. Operations of U.S. parents and their foreign affiliates in 2010", *Survey of Current Business*, Oficina de Análisis Económicos (BEA), noviembre [en línea] <https://www.bea.gov/scb/pdf/2012/11%20November/1112MNCs.pdf>.
- Bianchi, Eduardo y Carolina Szpak (2013), "Cadenas globales de producción: implicancias para el comercio internacional y su gobernanza", *Brief*, N° 87, serie Cátedra OMC, Buenos Aires, Red LATN, mayo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012a), *La República Popular China y América Latina y el Caribe: diálogo y cooperación ante los nuevos desafíos de la economía global* (LC/L.3506), Santiago de Chile, junio.
- (2012b), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2011-2012* (LC/G.2547-P), Santiago de Chile, octubre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.12.II.G.5.
- (2012c), Módulo para Analizar el Crecimiento del Comercio Internacional (MAGIC) [base de datos en línea] <http://www.cepal.org/magic/>.
- CEPR (Centro de investigación sobre políticas económicas) (2013), "Reducing Transatlantic Barriers to Trade and Investment. An Economic Assessment. Final Project Report", Londres, marzo [en línea] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150737.pdf.
- Chia, Siow Yue (2013), "The ASEAN economic community: progress, challenges and prospects", *The Future of the World Trading System: Asian Perspectives*, Richard Baldwin, Masahiro Kawai y Ganeshan Wignaraja (eds.), Londres, Centro de investigación sobre políticas económicas (CEPR).
- Comisión Europea (2013), *Transatlantic Trade and Investment Partnership. The Regulatory Part* [en línea] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/july/tradoc_151605.pdf.
- Comisión de Productividad del Gobierno de Australia (2010), *Bilateral and Regional Trade Agreements. Research Report*, Canberra [en línea] http://www.pc.gov.au/_data/assets/pdf_file/0010/104203/trade-agreements-report.pdf.
- Draper, Peter (2013), "The shifting geography of global value chains: implications for developing countries, trade policy, and the G20", *Global Summitry Journal*, vol. 1, N° 1, abril.
- Erixon, Frederik y Matthias Bauer (2010), *A Transatlantic Zero Agreement: Estimating the Gains from Transatlantic Free Trade in Goods*, Bruselas, Centro Europeo de Economía Política Internacional (ECIPE).
- Felbermayr, Gabriel y otros (2013), *Dimensions and Impact of a Free Trade Agreement between the EU and the USA*, IFO Institut, enero [en línea] <http://www.cesifo-group.de/ifoHome/infoservice/News/2013/02/news-20130228-Freihandel.html>.
- Fergusson, I. y otros (2013), "The trans-pacific partnership negotiations and issues for Congress", *United States Congressional Research Service*, Washington, D.C., 17 de junio [en línea] <http://www.fas.org/srgp/crs/row/R42694.pdf>.
- Findlay, Christopher (2013), "Mega-regionalism in the Asia Pacific", documento presentado ante la Fundación Chilena del Pacífico, Santiago de Chile, 11 de abril.
- Findlay, Christopher y Shandre Thangavelu (2013), "The living noodle bowl: ASEAN trade agreements", *East Asia Forum*, 29 de marzo [en línea] <http://www.eastasiaforum.org/2013/03/29/the-living-noodle-bowl-asean-trade-agreements/>.
- Fung, K.C., Alicia García Herrero y Alan Siu (2009), "Production sharing in Latin America and East Asia", *Working Papers*, N° 0901, Banco Bilbao Vizcaya Argentaria (BBVA).
- Galston, William A. (2013), "Obamas's pivot to Europe: forget China. An EU trade deal would be the real game-changer", *Brookings*, 20 de febrero [en línea] <http://www.brookings.edu/research/opinions/2013/02/20-obama-pivot-europe-galston>.

- Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre Empleo y Crecimiento (2013), "Final Report. High Level Working Group on Jobs and Growth", febrero [en línea] <http://www.ustr.gov/sites/default/files/02132013%20FINAL%20HLWG%20REPORT.pdf>.
- Gupta, Sourabh (2013), "Will the TPP facilitate or disrupt supply chains?", *East Asia Forum*, 6 de enero [en línea] <http://www.eastasiaforum.org/2013/01/06/will-the-tpp-facilitate-or-disrupt-supply-chains/print/>.
- Hamilton, Dan y Joseph P. Quinlan (2013), *The Transatlantic Economy 2013: Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe*, Washington, D.C., Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University [en línea] http://transatlantic.sais-jhu.edu/publications/books/Transatlantic_Economy_2013/TE2013%20pocket%20version.pdf.
- (2011), *The Transatlantic Economy 2011: Annual Survey of Jobs, Trade and Investment between the United States and Europe*, Washington, D.C., Center for Transatlantic Relations, Johns Hopkins University [en línea] http://transatlantic.sais-jhu.edu/publications/books/Transatlantic_Economy_2011/te_2011.pdf.
- Horn, H., P.C. Mavroidis y A. Sapir (2010), "Beyond the WTO? An anatomy of EU and US preferential trade agreements", *The World Economy*, vol. 33, N° 11.
- Kawai, Masahiro y Ganeshan Wignaraja (2013), "Policy challenges posed by Asian FTAs", Richard Baldwin, Masahiro Kawai y Ganeshan Wignaraja (eds.), *The Future of the World Trading System: Asian Perspectives*, Londres, Centro de investigación sobre políticas económicas (CEPR).
- Kleinmann, David (2013), "Beyond market access? The anatomy of ASEAN's preferential trade agreements", *EUI Working Paper*, N° 2013/01 [en línea] http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/26015/LAW_2013_01_Kleimann.pdf.
- Lim, Hank y Fukunari Kimura (2010), "The internationalization of small and medium enterprises in regional and global value chains", *ADB Working Paper Series*, N° 231, Tokio, Asian Development Bank Institute.
- Menon, Jayant (2013), "How to multilateralise Asian regionalism", *East Asia Forum*, 6 de enero [en línea] <http://www.eastasiaforum.org/2013/01/06/how-to-multilateralise-asian-regionalism/>.
- Ministerio de Comercio Internacional e Industria de Malasia (2013), "Brief on the Trans-Pacific Partnership (TPP)" [en línea] http://www.miti.gov.my/storage/documents/425/com.tms.cms.document.Document_9dbb0a6f-c0a8156f-72160910-1c0ee34f/1/TPP%20-%20Briefing%20Note%20020713.pdf.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2013), *Informe sobre el Comercio Mundial, 2013. Factores que determinan el futuro del comercio*, Ginebra.
- (2012a), *Informe sobre el Comercio Mundial, 2012. Comercio y políticas públicas: análisis de las medidas no arancelarias en el siglo XXI*, Ginebra.
- (2012b), *Perfiles Arancelarios en el Mundo, 2012*, Ginebra.
- (2011), *Informe sobre el Comercio Mundial 2011. La OMC y los acuerdos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia*, Ginebra.
- OMC/IDE-JETRO (Organización Mundial del Comercio/Instituto de las Economías en Desarrollo-Organización de Comercio Exterior del Japón) (2011), *Pautas del comercio y cadenas de valor mundiales en el caso de Asia oriental: del comercio de mercancías al comercio de tareas*, Ginebra.
- RCEU (Representante de Comercio de los Estados Unidos) (2013a), "Fact Sheet: United States to Negotiate Transatlantic Trade and Investment Partnership with the European Union", 13 de febrero [en línea] <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2013/february/US-EU-TTIP>.
- (2013b), "Carta del Representante de Comercio de los Estados Unidos al Presidente de la Cámara de Representantes sobre la intención de negociar con la Unión Europea", 20 de marzo [en línea] http://www.sice.oas.org/TPD/USA_EU/Negotiations/03202013_TTIP_Notification_Letter.PDF.
- (2011a), "Trans-Pacific Partnership Trade Goals to Enhance Access to Medicines", septiembre [en línea] http://www.ustr.gov/webfm_send/3059.
- (2011b), "USTR Green Paper on Conservation and the Trans-Pacific Partnership", diciembre [en línea] <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/fact-sheets/2011/ustr-green-paper-conservation-and-trans-pacific-partnership>.
- Roldán, Adriana, Alma Castro y Melissa Eusse (2013), "Comercio intraindustrial entre las economías de Asia y el Pacífico y la Alianza del Pacífico, 2007-2011", *serie Comercio Internacional*, N° 19 (LC/L.3672), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Rosales, Osvaldo (2013), "Reflexiones sobre el TPP", *El Diario Financiero*, Santiago de Chile, 10 de junio.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2013), *World Investment Report 2013. Global Value Chains: Investment and Trade for development*, Ginebra. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.13.II.D.5.

- Urata, Shujiro (2013), "Construction of RCEP by consolidating ASEAN+1 FTAs", Richard Baldwin, Masahiro Kawai y Ganeshan Wignaraja (eds.), *The Future of the World Trading System: Asian Perspectives*, Londres, Centro de investigación sobre políticas económicas (CEPR).
- USDA (Departamento de Agricultura de los Estados Unidos) (2013), "Agricultural Exports to the European Union: Opportunities and Challenges", febrero [en línea] http://www.fas.usda.gov/info/IATR/IATR_EU_Trade_Feb_2013.pdf.
- Wignaraja, Ganeshan (2012), "Engaging small and medium enterprises in production networks: firm-level analysis of five ASEAN economies", *ADB Working Paper Series*, N° 361, Tokio, Asian Development Bank Institute.
- World Trade Online (2013a), "Canada tables alternative enforcement mechanism in TPP labor chapter", 23 de mayo [en línea] <http://insidetrade.com/inside-us-trade/inside-u.s.-trade-05/24/2013/canada-tables-alternative-enforcement-mechanism-in-tpp-labor-chapter/menu-id-172.html>.
- (2013b), "Short of concluding TPP deal this year, countries could announce 'Early Harvest'", 2 de julio [en línea] <http://insidetrade.com/201307022439545/wto-daily-news/daily-news/short-of-concluding-tpp-deal-this-year-countries-could-announce-early-harvest/menu-id-948.html?s=dn>.
- (2013c), "US, Vietnam to meet on textile rules ahead of Malaysia TPP round", 11 de julio [en línea] <http://insidetrade.com/201307112440408/WTO-Daily-News/Daily-News/us-vietnam-to-meet-on-textile-rules-ahead-of-malaysia-tpp-round/menu-id-948.html>.
- (2013d), "US, EU to hold talks dealing with spying fallout in parallel to TTIP", 7 de julio [en línea] <http://insidetrade.com/201307072439937/WTO-Daily-News/Daily-News/us-eu-to-hold-talks-dealing-with-spying-fallout-in-parallel-to-ttip/menu-id-948.html>.
- (2013e), "EU negotiator: TTIP needs financial services rules despite derivatives deal", 12 de julio [en línea] <http://insidetrade.com/201307122440612/WTO-Daily-News/Daily-News/eu-negotiator-ttip-needs-financial-services-rules-despite-derivatives-deal/menu-id-948.html>.



Participación de América Latina y el Caribe en cadenas de valor

A. Introducción

B. América Latina y el Caribe en las cadenas de valor

C. Integración regional y cadenas de valor regionales

1. México y los Estados Unidos
2. Costa Rica y los Estados Unidos
3. El resto de países del Mercado Común Centroamericano y los Estados Unidos
4. Guatemala y el Mercado Común Centroamericano
5. La Argentina y el Brasil
6. Colombia y la Comunidad Andina

D. Participación de pequeñas y medianas empresas exportadoras en cadenas de valor

E. Conclusiones

Bibliografía

A. Introducción

El comercio internacional se articula cada vez más en torno a las llamadas cadenas globales de valor. La evidencia disponible respecto al funcionamiento de estas cadenas indica que se trataría de un fenómeno principalmente regional, en la medida en que se concentran geográficamente en América del Norte, la Unión Europea y Asia Oriental, organizadas en torno a los Estados Unidos, Alemania, y el Japón y China, respectivamente. Este sesgo regional que caracteriza a las cadenas globales de valor estaría determinado en gran parte por la proximidad entre los países —que se traduce en menores costos de transporte—, a lo que se agrega la reducción de las barreras comerciales en virtud de acuerdos regionales de integración. El patrón de fragmentación geográfica de la producción genera desafíos a los países de América Latina y el Caribe, cuya inserción en las cadenas globales de valor ha sido en general limitada hasta ahora.

Con el fin de evaluar el grado y la calidad de la participación de los países de la región en cadenas internacionales de valor, en este capítulo se estudian, por un lado, los vínculos comerciales dentro de la región, para lo que se analiza la existencia de cadenas intrarregionales. Por otro lado, se examinan las relaciones comerciales de los países latinoamericanos con las tres principales cadenas globales de valor que operan actualmente en la economía mundial, representadas aquí por los Estados miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, “fábrica América del Norte”), la Unión Europea (“fábrica Europa”) y ASEAN+3 (“fábrica Asia”)¹. De estos análisis se derivan recomendaciones de política orientadas a potenciar la integración productiva entre los países de la región, como plataforma para su mayor y mejor inserción en las cadenas globales de valor.

B. América Latina y el Caribe en las cadenas de valor

La información disponible sobre los países de América Latina y el Caribe condiciona el tipo de análisis que puede realizarse sobre su participación en cadenas internacionales de valor. La forma más adecuada de evaluar esta participación sería mediante matrices de insumo-producto (MIP) interconectadas. Estas matrices relacionan la producción y el comercio de un conjunto de países y permiten estimar para cada uno de ellos el contenido de insumos importados presentes en las exportaciones nacionales y el valor agregado exportado por cada economía, captando las interrelaciones productivas existentes entre los países y evitando las duplicaciones que estas generan en los datos brutos de comercio. Si bien existen algunas bases internacionales de MIP, solo incluyen unos pocos países de América Latina, lo que impide su utilización para un análisis de la inserción de la región en cadenas de valor como el que se pretende realizar en este capítulo².

¹ El grupo ASEAN+3 incluye los países miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), China, el Japón, la República de Corea, las regiones administrativas especiales chinas de Hong Kong (Región Administrativa Especial de China) y Macao, y la provincia china de Taiwán.

² Las bases “mundiales” de MIP disponibles son la Asian International Input-Output de la Organización de Comercio Exterior de Japón (JETRO), World Input Output Database (WIOD) y Trade in Value Added (TIVA), de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y la Organización Mundial del Comercio (OMC). La primera no incluye ningún país de América Latina y el Caribe; la base WIOD contiene únicamente información sobre el Brasil y México, y la base TIVA incluye datos sobre la Argentina, el Brasil, Chile y México.

Considerando únicamente datos de comercio, una manera de evaluar la participación de los países de América Latina y el Caribe en cadenas de valor, tanto intrarregionales como extrarregionales, es a través del intercambio de bienes intermedios. En este estudio se adopta una definición amplia de bienes intermedios, surgida de combinar la Clasificación por Grandes Categorías Económicas (CGCE) con una clasificación de bienes según contenido tecnológico basada en Lall (2000)³. Concretamente, de los bienes clasificados como de uso intermedio de acuerdo al criterio de la CGCE⁴ se excluyen los correspondientes a productos básicos, agrupándose los restantes en las categorías de bienes intermedios semielaborados y bienes intermedios industriales⁵. Considerando esta definición de bienes intermedios, en el bienio 2010-2011 el peso de estos bienes en el valor exportado por la región al mundo representó algo menos del 30% en promedio, mientras que la participación en el valor total importado fue del 47% (véase el cuadro III.1). En el caso de las exportaciones, la proporción de bienes intermedios es algo mayor en las destinadas a la propia región que en las extrarregionales, mientras que con las importaciones ocurre lo contrario.

La comparación con las cadenas de valor de América del Norte, Europa y Asia muestra que estas tienen en sus exportaciones una proporción considerablemente mayor de bienes intermedios, superando en los tres casos el 40% del valor total exportado al mundo (véase el cuadro III.1). Al igual que en América Latina y el Caribe, en las cadenas de Asia y Europa se observa una mayor participación de los bienes intermedios en las exportaciones dirigidas a la propia región que en las que tienen como destino otros países, especialmente en el caso de Asia. Para los miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en cambio, la proporción de bienes intermedios es algo mayor en las exportaciones extrarregionales. Por otra parte, a diferencia de lo observado en América Latina y el Caribe, en las tres cadenas se observa una mayor presencia de bienes intermedios en las importaciones originadas en países de la propia región.

Cuadro III.1
América Latina y el Caribe y agrupaciones seleccionadas: participación de los bienes intermedios en el comercio intra- y extrarregional, promedio 2010-2011
(En porcentajes)

		Intrarregionales	Extrarregionales	Totales
América Latina y el Caribe	Exportaciones	34,7	27,1	28,5
	Importaciones	36,2	49,5	46,8
América Latina y el Caribe sin México	Exportaciones	34,5	24,1	26,7
	Importaciones	34,4	44,4	41,6
Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)	Exportaciones	41,3	44,1	42,7
	Importaciones	40,6	33,9	36,1
TLCAN sin México	Exportaciones	40,1	47,0	44,7
	Importaciones	40,4	31,7	33,4
Unión Europea	Exportaciones	46,4	44,2	45,6
	Importaciones	47,8	33,2	41,7
ASEAN+3	Exportaciones	54,8	40,2	47,1
	Importaciones	55,8	37,1	46,1

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

³ Se utiliza la clasificación según contenido tecnológico modificada por la CEPAL (véase Durán y Álvarez, 2011).

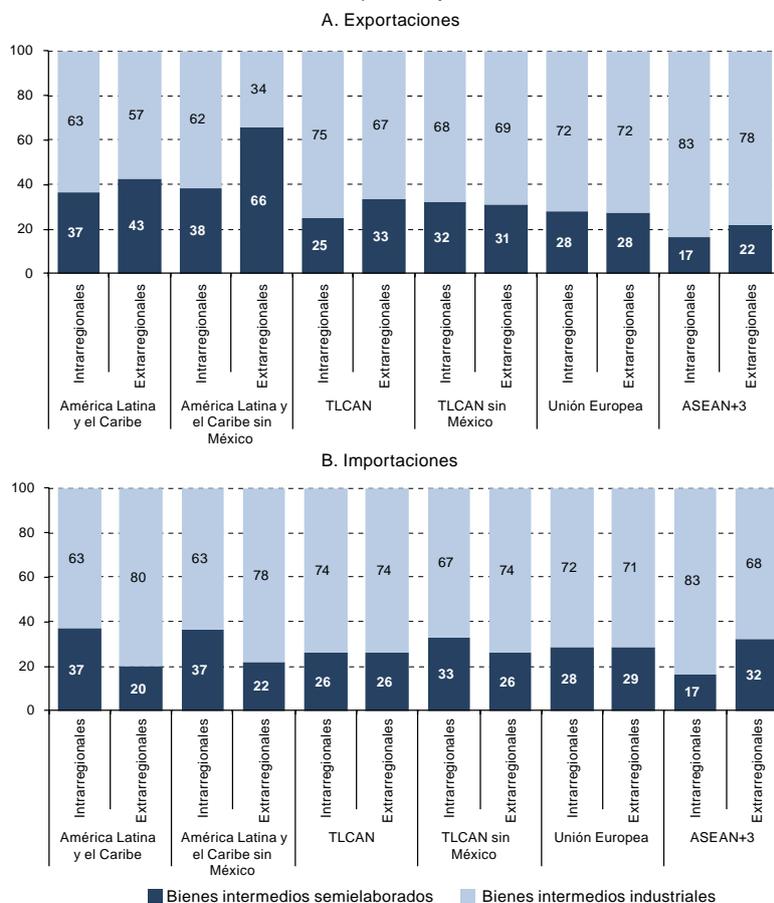
⁴ Los bienes clasificados como de uso intermedio según la nomenclatura CGCE son los correspondientes a las categorías 111 (alimentos y bebidas básicos destinados principalmente a la industria), 121 (alimentos y bebidas elaborados destinados principalmente a la industria), 21 (suministros industriales básicos no especificados en otra partida), 22 (suministros industriales elaborados no especificados en otra partida), 31 (combustibles y lubricantes básicos), 322 (otros combustibles y lubricantes elaborados), 42 (piezas y accesorios de bienes de capital, excepto de equipo de transporte) y 53 (piezas y accesorios de equipo de transporte).

⁵ Los bienes definidos inicialmente como de uso intermedio a partir de la CGCE fueron después clasificados según su contenido tecnológico en productos básicos, manufacturas basadas en recursos naturales, manufacturas de tecnología baja, manufacturas de tecnología media y manufacturas de tecnología alta, excluyéndose del análisis la primera de estas categorías. Los bienes intermedios semielaborados corresponden a la categoría de manufacturas basadas en recursos naturales, mientras que los bienes intermedios industriales incluyen las categorías de manufacturas de tecnología baja, media y alta. Hay que señalar que esta definición de bienes intermedios es mucho más amplia que las utilizadas generalmente en la literatura, en que se consideran únicamente piezas y partes y, en algunos casos, bienes de la industria textil.

Para la evaluación del grado de inserción de los países de América Latina y el Caribe en las cadenas globales de valor y la existencia de cadenas de valor intrarregionales se requiere que el análisis realizado previamente, basado en el nivel de comercio de bienes intermedios, se complemente con alguna medida de la “calidad” de esos bienes. Si bien el peso de los bienes intermedios en el comercio puede considerarse un indicador de integración productiva entre los países, un comercio intensivo en manufacturas basadas en recursos naturales evidenciaría un bajo grado de integración, en la medida en que estas industrias se caracterizan por procesos productivos menos susceptibles de ser fragmentados geográficamente (Castilho, 2012). Por otro lado, aun cuando un comercio de este tipo pueda implicar un cierto grado de participación de los países en cadenas de valor internacionales, los beneficios que pueden obtenerse de esa participación dependen de la ubicación del país dentro de la cadena —asociada al tipo de bien producido en el país—, que condiciona sus posibilidades de apropiación de valor agregado, adquisición de nuevas capacidades tecnológicas y mejoras de eficiencia y productividad.

Considerando la desagregación de los bienes intermedios en semielaborados e industriales —según el contenido tecnológico de estos bienes, como se explicó anteriormente—, la composición de las exportaciones de América Latina y el Caribe muestra, en principio, una mayor concentración en la última de estas categorías, tanto en las ventas intrarregionales como en las dirigidas hacia fuera de la región (véase el gráfico III.1A). Sin embargo, cuando se excluye a México la participación de los bienes industriales en las exportaciones extrarregionales se reduce de manera considerable y predominan claramente los bienes semielaborados (un 66% en promedio en el bienio 2010-2011). En las cadenas de valor de América del Norte, Europa y Asia, por su parte, la mayor proporción de las exportaciones de bienes intermedios, tanto intrarregionales como extrarregionales, corresponde a bienes industriales (con participaciones en torno al 70% en los dos primeros casos y en torno al 80% en ASEAN+3).

Gráfico III.1
América Latina y el Caribe y agrupaciones seleccionadas: estructura del comercio intra- y extrarregional de bienes intermedios, por tipos de bienes, promedio 2010-2011
(En porcentajes)



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

En todas las agrupaciones, las importaciones de bienes intermedios presentan una alta concentración de bienes industriales, con participaciones que oscilaron entre el 63% y el 83% en 2010-2011 (véase el gráfico III.1B). En el caso de América Latina y el Caribe se destaca el peso algo mayor de los bienes semielaborados en las importaciones intrarregionales con respecto a la participación de estos bienes en las importaciones originadas fuera de la región, mientras que en la agrupación ASEAN+3 se observa lo contrario.

C. Integración regional y cadenas de valor regionales

En esta sección se utiliza el cálculo de índices de comercio intraindustrial de bienes intermedios como aproximación para el análisis del grado de inserción de cada país de América Latina y el Caribe en cadenas internacionales de valor. A partir de esos índices se identifican las relaciones bilaterales con mayor contenido intraindustrial, tanto en el comercio dentro de la región como entre países de esta y los Estados Unidos, la Unión Europea y la agrupación ASEAN+3. Una vez identificadas las relaciones caracterizadas por un comercio intraindustrial más intensivo, se profundiza en el análisis de las mismas con datos a nivel de industrias⁶.

Como criterio general, si una determinada relación de comercio bilateral de bienes intermedios es principalmente intraindustrial, se interpreta como evidencia de un mayor grado de encadenamiento productivo entre los países involucrados⁷. No obstante, con el fin de captar también relaciones de integración productiva de tipo vertical entre los países, se consideran intercambios de bienes finales (no intermedios), tanto de consumo como de capital, sin que necesariamente haya un comercio intraindustrial bilateral intensivo (como es el caso de las industrias de hilados y confecciones y las de autopartes y vehículos automotores). Son representativas de este tipo de cadenas las que articulan principalmente las relaciones comerciales bilaterales de México y Centroamérica con los Estados Unidos.

El análisis de los datos presentados en el cuadro III.2 indica que las relaciones de comercio intraindustrial de bienes intermedios más estrechas se observan en los casos de México, el Brasil y Costa Rica con los Estados Unidos. Asimismo, hay un pequeño grupo de países (República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, Argentina, Colombia, Chile, Suriname y Panamá) para los que existe un comercio intraindustrial potencial con los Estados Unidos. En cambio, la relación comercial bilateral de bienes intermedios con la Unión Europea y la agrupación ASEAN+3 es marcadamente interindustrial, con las únicas excepciones de México, el Brasil, Costa Rica y Barbados, que presentan un comercio intraindustrial potencial con estos socios. Estas diferencias evidenciarían que existen algunos sectores industriales con mayor inserción internacional en cadenas globales, ya sean europeas o asiáticas.

En cuanto al ámbito interno de la región, la proporción más significativa de comercio intraindustrial se da en El Salvador, mientras que para la mayoría de los restantes países de Centroamérica, gran parte de los de América del Sur y México hay un comercio intraindustrial potencial, lo que arroja indicios de la existencia de algunas cadenas regionales de valor.

⁶ En el presente estudio se utiliza el término industria como sinónimo de cada uno de los grupos de productos representados por tres dígitos en la revisión 2 de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI).

⁷ Se considera que existe comercio intraindustrial entre dos países cuando estos se exportan mutuamente productos del mismo sector. Este comercio se mide mediante el índice de Grubel-Lloyd. Se considera que un valor del índice superior a 0,33 indica una elevada incidencia de comercio intraindustrial; un valor comprendido entre 0,10 y 0,33 refleja la existencia de comercio intraindustrial potencial, mientras que valores por debajo de 0,10 son indicativos de la existencia de comercio interindustrial (caracterizado por la exportación mutua de productos de diferentes sectores). Los índices de Grubel-Lloyd se calcularon para los flujos de comercio bilateral de cada país con sus socios intra- y extrarregionales según la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional, Revisión 2, a 3 dígitos, a partir de lo que se obtuvieron promedios ponderados por la proporción de las exportaciones de cada país a nivel de producto y socio comercial.

Cuadro III.2

América Latina y el Caribe: índices de comercio intraindustrial de bienes intermedios por socios comerciales, 2010-2011^a
(En índices de Grubel-Lloyd)

País	América Latina y el Caribe	Estados Unidos	Unión Europea	ASEAN+3
América del Sur				
Argentina	0,30	0,20	0,07	0,04
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,05	0,07	0,01	0,00
Brasil	0,26	0,38	0,18	0,08
Chile	0,13	0,18	0,03	0,02
Colombia	0,15	0,19	0,04	0,01
Ecuador	0,18	0,09	0,02	0,01
Paraguay	0,05	0,02	0,01	0,00
Perú	0,16	0,08	0,03	0,03
Uruguay	0,23	0,08	0,04	0,02
Venezuela (República Bolivariana de)	0,12	0,08	0,04	0,01
México y Centroamérica				
México	0,17	0,63	0,15	0,08
Costa Rica	0,29	0,37	0,05	0,17
El Salvador	0,37	0,06	0,01	0,01
Guatemala	0,31	0,09	0,06	0,00
Honduras	0,25	0,00	0,00	
Nicaragua	0,06	0,07	0,01	0,01
Panamá	0,18	0,11	0,04	0,04
El Caribe				
Cuba	0,03	0,00	0,00	...
República Dominicana	0,04	0,30	0,08	0,02
CARICOM				
Antigua y Barbuda	0,11	0,00	0,00	0,00
Bahamas	0,00	0,03	0,00	0,01
Barbados	0,10	0,10	0,24	0,05
Belice	0,01	0,05	0,00	0,00
Dominica	0,05	0,02	0,06	0,00
Granada	0,02	0,00	0,00	...
Guyana	0,01	0,03	0,01	0,01
Haití	0,02	0,00	0,00	...
Jamaica	0,04	0,07	0,06	0,00
San Kitts y Nevis	0,03	0,26	0,00	0,00
San Vicente y las Granadinas	0,05	0,00	0,01	0,00
Santa Lucía	0,00	0,00	0,00	...
Suriname	0,03	0,12	0,08	0,01
Trinidad y Tabago	0,01	0,03	0,01	0,00
América Latina y el Caribe	0,21	0,48	0,11	0,05

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

^a Los índices calculados corresponden a promedios ponderados de las relaciones bilaterales de cada país con los países integrantes de cada una de las agrupaciones consideradas. Para las Bahamas, Haití, Honduras y Santa Lucía se utilizaron datos de comercio obtenidos a partir de estadísticas espejo de sus socios comerciales, al no disponerse de estadísticas oficiales para 2011 en COMTRADE.

Bolivia (Estado Plurinacional de), Cuba, Nicaragua, el Paraguay, Venezuela (República Bolivariana de) y la mayoría de los países del Caribe presentan en su comercio de bienes intermedios una relación marcadamente interindustrial con todos los grupos de países indicados en el cuadro III.2, lo que responde a su especialización exportadora orientada a los productos básicos.

Para identificar los países que en el comercio intrarregional de bienes intermedios mantienen vínculos intraindustriales más desarrollados se analizaron las relaciones bilaterales del conjunto de las economías de la región. Los resultados para el bienio 2010-2011 indican que estas relaciones son mayormente intraindustriales en el caso de países pertenecientes a una misma agrupación subregional; en particular, en el comercio interno

del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y del Mercado Común Centroamericano (MCCA), donde también se observa comercio intraindustrial potencial (véase el cuadro III.3). No obstante, existe además un comercio intraindustrial importante entre la Argentina y Chile, Chile y el Uruguay, la Argentina y México, el Brasil y México, y Costa Rica y Venezuela (República Bolivariana de). Asimismo, se destacan relaciones de comercio intraindustrial potencial dentro de la Comunidad Andina (entre Colombia, el Ecuador y el Perú), y de Chile y México con algunos países sudamericanos.

Cuadro III.3
América Latina y el Caribe: matriz de relaciones intraindustriales en el comercio intrarregional de bienes intermedios, 2010-2011

(En índices de Grubel-Lloyd calculados sobre el universo de bienes intermedios)

Origen \ Destino	Destino																			
	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Venezuela (República Bolivariana de)	Bolivia (Estado Plurinacional de)	Colombia	Ecuador	Perú	Chile	República Dominicana	México	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua	Panamá	Cuba	
Brasil	0,52																			
Paraguay	0,16	0,15																		
Uruguay	0,37	0,26	0,08																	
Venezuela (República Bolivariana de)	0,04	0,19	0,00	0,04																
Bolivia (Estado Plurinacional de)	0,03	0,03	0,16	0,03	0,00															
Colombia	0,17	0,31	0,02	0,14	0,28	0,01														
Ecuador	0,02	0,06	0,01	0,03	0,03	0,01	0,26													
Perú	0,06	0,06	0,06	0,18	0,15	0,07	0,31	0,27												
Chile	0,41	0,16	0,02	0,34	0,02	0,04	0,29	0,15	0,27											
República Dominicana	0,00	0,02	0,01	0,01	0,15	0,00	0,04	0,03	0,01	0,11										
México	0,34	0,35	0,00	0,11	0,08	0,07	0,31	0,04	0,13	0,26	0,22									
Costa Rica	0,12	0,07	0,00	0,07	0,46	0,04	0,12	0,11	0,22	0,03	0,17	0,13								
El Salvador	0,09	0,01	0,04	0,00	0,03	0,00	0,01	0,00	0,04	0,11	0,06	0,07	0,44							
Guatemala	0,00	0,01	0,00	0,00	0,01	0,00	0,03	0,12	0,02	0,02	0,17	0,12	0,57	0,52						
Honduras	0,00	0,05	0,00	0,03	0,03	0,00	0,03	0,03	0,03	0,08	0,28	0,15	0,30	0,43	0,32					
Nicaragua	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,02	0,02	0,01	0,00	0,01	0,34	0,10	0,13	0,17				
Panamá	0,11	0,14	0,01	0,22	0,11	0,03	0,31	0,11	0,17	0,13	0,17	0,12	0,25	0,25	0,20	0,24	0,11			
Cuba	0,12	0,01	0,00	0,00	0,08	0,00	0,06	0,03	0,00	0,06	0,01	0,05	0,01	0,02	0,01	...	0,02	0,06		
CARICOM	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,02	0,00	0,02	0,02	0,01	0,01	0,03	0,06	0,00	0,00	0,00	0,00

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

Entre los países del Caribe destaca la República Dominicana, que mantiene vínculos que podrían desembocar en un comercio intraindustrial con países del MCCA, cuyos miembros están adheridos al Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos. Por el contrario, Cuba y los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM) presentan relaciones comerciales fundamentalmente interindustriales con el resto de la región, con pocas excepciones de comercio intraindustrial potencial, lo que indicaría escasos vínculos con cadenas de valor regionales.

El mapa de las relaciones intraindustriales en torno a bienes intermedios para las diversas agrupaciones subregionales muestra que, en primer lugar, existe un vínculo más estrecho entre países miembros de un mismo esquema de integración (como en los casos del MERCOSUR y el MCCA) y, en segundo lugar, entre países geográficamente próximos (véase el cuadro III.4). México presenta la particularidad de mantener relaciones de comercio intraindustrial potencial con los distintos esquemas de integración subregionales —con excepción de la CARICOM— además de con Chile.

Cuadro III.4
América Latina y el Caribe (esquemas de integración y países no agrupados): matriz de comercio
intraindustrial de bienes intermedios, 2010-2011

(En índices de Grubel-Lloyd calculados sobre el universo de bienes intermedios)

País	MERCOSUR	CAN	MCCA	CARICOM	Chile	América Latina y el Caribe
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	0,39					
Comunidad Andina (CAN)	0,08	0,19				
Mercado Común Centroamericano (MCCA)	0,05	0,06	0,36			
Comunidad del Caribe (CARICOM)	0,00	0,01	0,00	0,05		
Chile	0,26	0,14	0,04	0,00		
México	0,32	0,10	0,12	0,01	0,26	0,17
América Latina y el Caribe	0,28	0,14	0,25	0,02	0,25	0,21

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

A partir de la identificación de las relaciones bilaterales con mayor comercio intraindustrial, arriba mencionadas, se profundiza el análisis de cadenas de valor considerando con mayor detalle las industrias vinculadas a esas cadenas en los casos de México y los Estados Unidos; Costa Rica y los Estados Unidos; el resto de Centroamérica y los Estados Unidos; las cadenas subregionales en el MCCA; las cadenas subregionales en el MERCOSUR, y las cadenas subregionales en el mercado de la Comunidad Andina.

1. México y los Estados Unidos

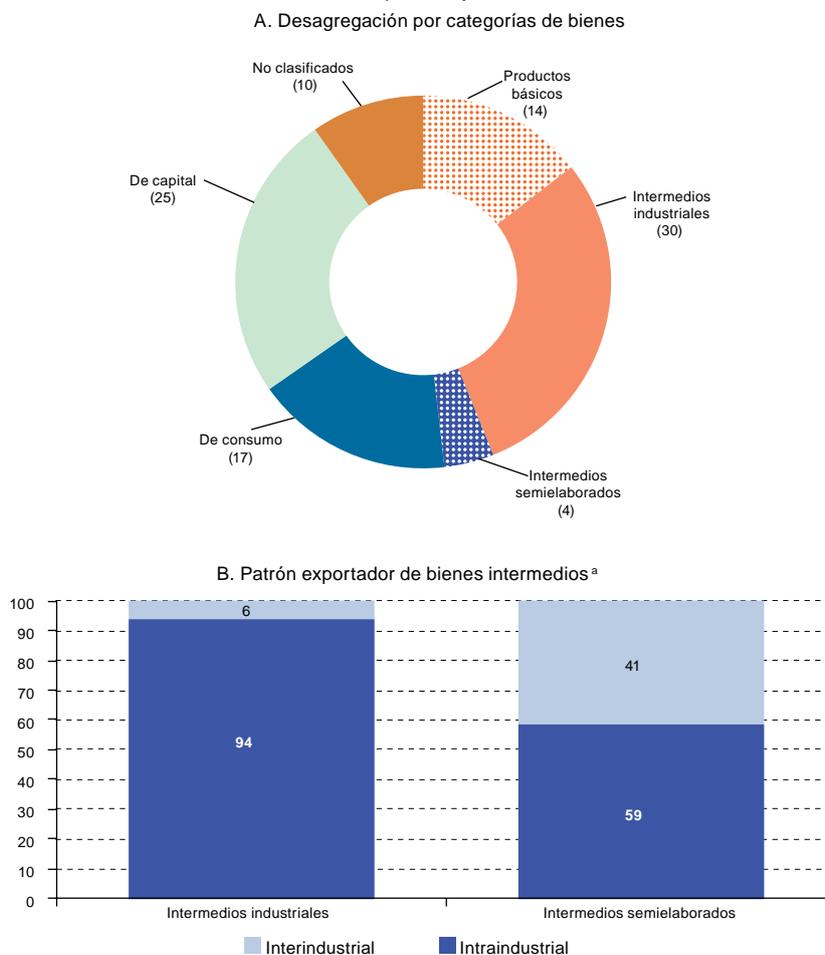
Entre los países de la región, México es el que mantiene una relación de comercio intraindustrial más vigorosa con los Estados Unidos. Durante el bienio 2000-2001 la proporción de exportaciones asociadas a este tipo de comercio fue del 77%, cifra que se redujo al 53% en el bienio 2011-2012 como resultado de la competencia que México enfrenta en el mercado estadounidense de productos similares importados desde China. El país asiático, al igual que México, está sólidamente inserto en cadenas exportadoras orientadas a ese mercado.

La participación de los bienes intermedios en las exportaciones de México a los Estados Unidos fue de aproximadamente un tercio en 2011-2012, con un claro predominio de los bienes industriales (en torno al 30% del total exportado y casi el 90% de las exportaciones de bienes intermedios) (véase el gráfico III.2A). El análisis de la composición de estas exportaciones según su carácter intra- o interindustrial muestra que el grueso de las ventas de bienes intermedios industriales corresponde a industrias caracterizadas por un comercio de tipo intraindustrial (el 94%, frente al 59% para los bienes semielaborados) (véase el gráfico III.2B).

Entre 2000 y 2012, la tasa de crecimiento promedio anual de las exportaciones mexicanas de bienes intermedios a los Estados Unidos fue poco menos de la mitad que la de las exportaciones al resto del mundo (el 4,9% frente al 11,1%), con lo que la participación de los Estados Unidos en las exportaciones totales de bienes intermedios de México se redujo del 86% al 77% en ese período, aumentando en contrapartida el peso de otros destinos (véase el cuadro III.5). Si bien la principal reducción se produjo en la participación en las exportaciones de bienes intermedios semielaborados, la merma del crecimiento de las ventas de bienes intermedios industriales tuvo más impacto, al representar una proporción mayor del total exportado. Entre los destinos cuya participación en las exportaciones mexicanas de bienes intermedios aumentó, además de la Unión Europea se destacan los países de Centroamérica, especialmente los miembros del MCCA, agrupación con la que México tiene suscrito un tratado de libre comercio.

Entre los 20 grupos de productos intermedios con mayor vínculo intraindustrial exportados por México a los Estados Unidos, 19 corresponden a productos manufactureros de diverso tipo, especialmente de tecnología media y baja (véase el cuadro III.6). Un análisis por tipos de bienes permite identificar una proporción significativa de comercio intraindustrial asociado a la categoría de bienes intermedios industriales.

Gráfico III.2
México: exportaciones a los Estados Unidos, por categorías de bienes
y patrón exportador de bienes intermedios, 2011-2012
(En porcentajes)



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

^a Intraindustrial corresponde a la proporción de exportaciones de industrias que registraron índices de Grubel-Lloyd superiores a 0,33; interindustrial corresponde a la proporción de exportaciones de industrias que registraron índices de Grubel-Lloyd entre 0,10 y 0,33.

Cuadro III.5
México: evolución de las exportaciones a los Estados Unidos y al resto del mundo, según tipos de bienes, 2000-2012
(En porcentajes)

Tipos de bienes	Participación en el total				Tasa de variación anual		
	Estados Unidos		Resto del mundo		2000-2012		
	2000	2012	2000	2012	Estados Unidos	Resto del mundo	Mundo
Productos básicos	75,2	68,9	24,8	31,1	9,5	12,4	10,3
Intermedios	88,9	80,1	11,1	19,9	4,9	11,1	5,9
Semielaborados	77,5	66,9	22,5	33,1	8,3	13,2	9,6
Industriales	90,1	82,3	9,9	17,7	4,6	10,6	5,4
De consumo	89,6	78,8	10,4	21,2	4,0	11,6	5,2
De capital	93,9	85,5	6,1	14,5	6,6	15,5	7,4
No clasificados	84,5	80,8	15,5	19,2	5,3	7,6	5,7
Exportaciones totales	88,3	79,5	11,7	20,5	5,7	11,7	6,6
Valor total	146 543	284 749	19 460	73 405			

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

Cuadro III.6
México y Estados Unidos: comercio intraindustrial de bienes intermedios, 2011-2012
(En índices de Grubel-Lloyd y porcentajes)

Orden	CUCI	Descripción	Porcentaje del total ^a	Índice de Grubel-Lloyd (IGL)	Tipo de bien intermedio ^b	Porcentaje de bienes intermedios ^c
1	784	Partes y accesorios de vehículos de motor	18,9	0,84	Industrial (MTM)	100
2	773	Material de distribución de electricidad	8,8	0,59	Industrial (MTM)	100
3	772	Aparatos eléctricos para empalme	7,9	0,87	Industrial (MTM)	27
4	713	Motores de combustión interna	6,9	0,97	Industrial (MTM)	79
5	764	Equipos de telecomunicaciones	6,0	0,45	Industrial (MTA)	27
6	778	Máquinas y aparatos eléctricos	4,5	0,58	Industrial (MTA)	54
7	821	Muebles y sus partes	4,4	0,35	Industrial (MTB)	14
8	699	Manufacturas de metales comunes	3,4	0,90	Industrial (MTB)	96
9	749	Partes y accesorios no eléctricos de máquinas	3,3	0,90	Industrial (MTM)	76
10	776	Lámparas, tubos y válvulas electrónicas	2,7	0,79	Industrial (MTA)	100
11	872	Instrumentos y aparatos de medicina	2,2	0,47	Industrial (MTM)	33
12	893	Artículos de materiales plásticos	2,2	0,67	Industrial (MTB)	81
13	714	Maquinarias y motores no eléctricos	1,9	0,77	Industrial (MTM)	100
14	741	Equipos de calefacción y refrigeración	1,7	0,59	Industrial (MTM)	24
15	874	Instrumentos y aparatos de medición	0,8	0,82	Industrial (MTA)	21
16	723	Maquinaria y equipo de ingeniería civil	0,6	0,43	Industrial (MTM)	14
17	743	Bombas y compresores	0,6	0,92	Industrial (MTM)	15
18	716	Aparatos eléctricos rotativos y sus partes	0,4	0,60	Industrial (MTA)	5
19	771	Aparatos de electricidad	0,2	0,43	Industrial (MTA)	9
20	334	Productos derivados del petróleo	0,0	0,42	Semielaborado	80
Total de los 20 productos principales			77,67			77

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

^a Se refiere a la participación del grupo CUCI en el total de exportaciones de bienes intermedios del país al destino considerado.

^b Indica el tipo de bien intermedio (semielaborado o industrial) al que corresponde el grupo CUCI y, en el caso de los bienes industriales, se señala entre paréntesis su intensidad tecnológica (MTB = manufacturas de tecnología baja, MTM = manufacturas de tecnología media, MTA = manufacturas de tecnología alta).

^c Se calcula a partir del cociente entre el número de bienes intermedios del grupo CUCI exportados y el número total de bienes del grupo exportados. El número de bienes se establece a nivel de 6 dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

Al profundizar el análisis a nivel sectorial, resalta el hecho de que las principales cadenas de exportación mexicanas a los Estados Unidos son las que están vinculadas a la industria automotriz, especialmente la de partes y piezas de vehículos de motor, que representan el 19% de las exportaciones totales de bienes intermedios a este destino. Le siguen en importancia los grupos de material de distribución de electricidad, aparatos eléctricos para empalme y motores de combustión interna. Estas cuatro industrias principales suman el 43% del total de las exportaciones de bienes intermedios de México a los Estados Unidos (véase el cuadro III.6). Destacan también las industrias productoras de bienes de capital como maquinarias no eléctricas, equipo médico, equipos de calefacción y refrigeración, bombas y compresores, maquinarias y equipo de ingeniería civil, entre otras. Son fundamentalmente componentes de piezas y partes para esas industrias los que los proveedores mexicanos suministran a empresas de la “fábrica América del Norte”, sobre todo de los Estados Unidos.

Especial mención merecen los grupos de productos intermedios correspondientes a industrias de bienes de capital intensivas en alta tecnología, como las de equipos de telecomunicaciones, maquinarias y aparatos eléctricos, instrumentos y aparatos de medición y aparatos eléctricos y de electricidad, también integrados en la “fábrica América del Norte”.

En México hay 20 ensambladoras de vehículos distribuidas en 18 complejos productivos en 11 entidades federativas. En total, se han instalado más de 2.000 plantas productoras de autopartes y componentes, que generan aproximadamente el 13% del empleo industrial en diferentes tramos de la cadena, desde el diseño hasta el estampado de la carrocería, pasando por el ensamblaje (Prochnik y otros, 2010; Garrido, 2010). La inversión extranjera directa

recibida por la cadena de autopartes-automotriz mexicana ascendió a más de 10.000 millones de dólares en el período 2000-2010.

Los principales productos de la industria automotriz exportados a cadenas de valor en América del Norte, especialmente a los Estados Unidos, son carrocerías para tractores, buses y camiones, parachoques y sus partes, partes de la transmisión, componentes eléctricos, cinturones de seguridad, guarniciones de frenos, partes del sistema de frenos, ejes motrices, ruedas y sus partes, motores y sus partes. En el sector de partes y componentes, México mantiene el primer lugar como proveedor de los Estados Unidos y ocupa el tercer puesto en la cadena del segmento automotor (Dussel y Gallagher, 2013). Hasta ahora, México cuenta con importantes ventajas en el marco del TLCAN, ya que por sus productos se pagan aranceles más bajos que por mercancías similares de origen chino.

En el caso de la industria de materiales de distribución y aparatos eléctricos, se destacan las exportaciones de bobinas de alambre de cobre, cables coaxiales, cables, bujías, conductores eléctricos, y piezas aislantes de cerámica y plástico.

En México es ampliamente reconocido que el sector de la automoción ha generado importantes “derrames” de capacidades tecnológicas aplicables en otros sectores, como el electrónico y el aeroespacial que, a su vez, han propiciado la generación en la fuerza de trabajo mexicana de cuadros técnicos especializados (DGIPAT, 2012).

Según información reciente de la Dirección General de Industrias Pesadas y de Alta Tecnología de la Secretaría de Economía de México (DGIPAT), entre los principales productos de manufactura de exportación para la industria aeronáutica se encuentran partes para turbina (anillos, álabes, aspas, barras de metal, coples, sellos de alta precisión, radiadores, compresores y aislantes de calor, entre otros); componentes electrónicos, maquinados y metales, además de arneses y productos para el interior de los aviones. De todas esas manufacturas, las de componentes generan la mayor proporción de insumos de la industria (cerca del 24% del total).

La industria aeronáutica de México ha experimentado un vigoroso crecimiento en los últimos años, de modo que el país ocupa el primer lugar en inversiones en manufactura aeronáutica en el mundo, con cerca de 36.000 millones de dólares en el período 1990-2012 (DGIPAT, 2012) y un crecimiento promedio anual de las exportaciones del 14% en el último decenio. El sector está conformado por 248 empresas y entidades de apoyo dedicadas en un 70,6% a la manufactura, un 12,5% a la reparación y el mantenimiento, y un 16,9% a la ingeniería y el diseño.

Aunque los Estados Unidos son el destino principal de las exportaciones mexicanas de productos aeronáuticos, con un 74% del total, una parte significativa se dirige al Canadá (el 8%), que también es integrante de la “fábrica América del Norte”. Otros destinos de la industria son Francia, el Reino Unido y el Japón (DGIPAT, 2012).

Utilizando la matriz de insumo-producto (MIP) de México de 2003, Fujii y Cervantes determinaron que los tres principales sectores exportadores (fabricación de equipos electrónicos, equipo de transporte y equipos eléctricos) aportaban el 54% del valor agregado de las exportaciones. Al distinguir entre valor agregado directo (equivalente a los ingresos generados durante el proceso de transformación de insumos en productos terminados) y valor agregado indirecto (que corresponde a los ingresos generados durante la producción de los insumos de origen nacional que se incorporan en las exportaciones), los autores determinaron que predominaba el valor agregado directo, lo que indica el relativo aislamiento entre los sectores exportadores y el resto de la economía nacional. Este escaso arrastre de las actividades exportadoras determina el bajo contenido de insumos nacionales en las exportaciones, especialmente de la industria maquiladora (Fujii y Cervantes, 2013).

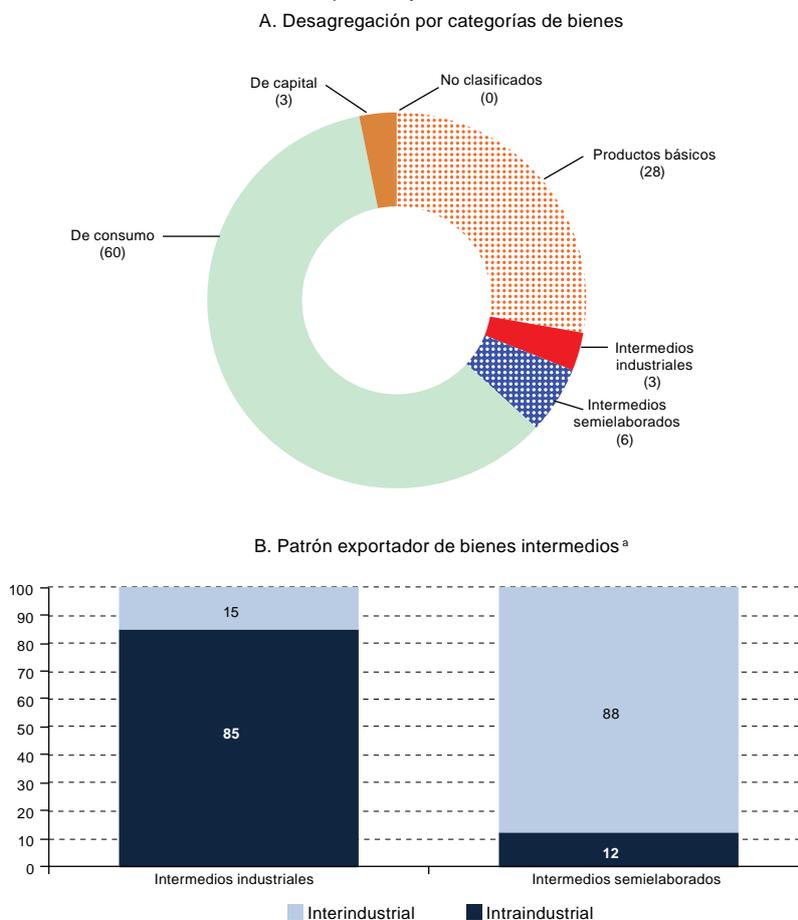
Un grupo que no aparece entre los 20 principales es el de los productos de la cadena del hilado y las confecciones, ámbito emblemático que para México ha sido un símbolo de integración mundial. Los rubros que conforman esta industria corresponden a bienes de consumo (vestuario) e intermedios (textiles), segmentos en los que tradicionalmente México ha tenido una importante participación en el mercado estadounidense. Sin embargo, la férrea competencia de productos similares de procedencia china y vietnamita en ese mercado ha determinado la pérdida de competitividad del sector en todos los segmentos de la cadena (los hilados, los textiles y las prendas de vestir). Las exportaciones de los grupos correspondientes a los textiles y las confecciones se redujeron a la mitad, al pasar de 8.300 millones de dólares en 2000 a 4.200 millones de dólares en 2012. Esto provocó que algunos empresarios mexicanos del sector solicitaran abiertamente apoyo del Estado, en tanto que otros abandonaron el país y se instalaron en Asia, sobre todo en China, principal productor mundial de productos textiles y accesorios relacionados (Dussel y Gallagher, 2013). Más adelante, en el apartado en que se analiza el vínculo entre los países de Centroamérica y los Estados Unidos, vuelve a tratarse sobre la cadena de las confecciones.

2. Costa Rica y los Estados Unidos

Después de México, Costa Rica es el país latinoamericano que mantiene una mayor integración comercial con los Estados Unidos. Este mercado fue en 2012 destinatario del 38% de las exportaciones costarricenses. La relación comercial bilateral se fortaleció durante toda la década pasada, especialmente por la estrategia costarricense de atracción de inversión extranjera directa (IED) y por su política comercial, orientada a la apertura de nuevos mercados. Además, el país se adhirió al Acuerdo sobre las tecnologías de la información, suscrito por un considerable número de países miembros de la OMC en 1997. Esta decisión, así como su privilegiada localización, algunos incentivos fiscales, la cercanía a los Estados Unidos y su acceso tanto al océano Atlántico como al Pacífico, determinaron la llegada de la inversión de Intel. A partir de ese momento, el país consolidó su estrategia de desarrollo de sectores exportadores que mantienen fuertes vínculos con los mercados mundiales.

El patrón exportador de Costa Rica a los Estados Unidos, conformado en un 35% por bienes intermedios y que se caracteriza por una gran proporción de comercio intraindustrial en el segmento de bienes industriales (véase el gráfico III.3), es también resultado del acuerdo de libre comercio que Costa Rica suscribió en 2004 con ese país, en conjunto con el resto de miembros del MCCA y la República Dominicana. Una muestra adicional de la estrecha vinculación de Costa Rica con el mercado estadounidense es la elevada participación del país norteamericano en los flujos de IED que Costa Rica recibe (un 60% del total de las entradas entre 2000 y 2012).

Gráfico III.3
Costa Rica: exportaciones a los Estados Unidos, por categorías de bienes
y patrón exportador de bienes intermedios, 2011-2012
 (En porcentajes del total)



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

^a Intraindustrial corresponde a la proporción de exportaciones de industrias que registraron índices de Grubel-Lloyd superiores a 0,33; interindustrial corresponde a la proporción de exportaciones de industrias que registraron índices de Grubel-Lloyd entre 0,10 y 0,33.

Proporcionalmente, las exportaciones de bienes intermedios de Costa Rica al mundo crecieron entre 2000 y 2011 más que sus exportaciones totales, aunque a un ritmo menor que las de bienes de capital. En el caso de las ventas a los Estados Unidos, destaca el incremento de las de bienes de capital, intermedios semielaborados y productos básicos, mientras que fue menor la tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes intermedios industriales (véase el cuadro III.7).

Cuadro III.7
Costa Rica: evolución de las exportaciones a los Estados Unidos y al resto del mundo
según categorías de bienes, 2000-2011
(En porcentajes)

Tipos de bienes	Participación en el total				Tasa de variación anual		
	Estados Unidos		Resto del mundo		2000-2011		Mundo
	2000	2011	2000	2011	Estados Unidos	Resto del mundo	
Productos básicos	29,5	45,1	70,5	54,9	6,6	1,6	2,9
Intermedios	48,9	36,6	51,1	63,4	6,0	11,6	7,0
Industriales	53,6	36,6	46,4	63,4	0,8	4,7	4,0
Semielaborados	36,2	31,2	63,8	68,8	9,6	6,8	10,9
De consumo	57,6	37,7	42,4	62,3	1,9	4,3	5,6
De capital	43,3	70,4	56,7	29,6	17,6	-7,0	13,0
Exportaciones totales	52,2	38,6	47,8	61,4	2,8	7,6	5,4
Valor total	1 571	2 047	1 641	3 546			

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

El menor avance de las exportaciones a los Estados Unidos se compensa con un mayor dinamismo de las ventas al resto del mundo, especialmente en la categoría de bienes intermedios industriales. Esta tendencia es un claro indicio de que la industria de bienes intermedios de Costa Rica se está diversificando hacia otros destinos, especialmente de Asia.

Entre los 20 principales grupos de productos intermedios de exportación de Costa Rica a los Estados Unidos con mayor intensidad intraindustrial destacan los vinculados a algunas cadenas de valor de la “fábrica América del Norte”; en particular, de las industrias proveedoras de instrumentos y dispositivos de equipo médico, eléctrica y electrónica, partes y accesorios de vehículos, química y farmacia, agroindustria y otras industrias transversales, como la de artículos plásticos. Los productos asociados contienen tecnología media y alta en un 65% de los casos (véase el cuadro III.8).

En el ámbito de la industria de dispositivos de equipo médico, Costa Rica exporta a los Estados Unidos jeringas, agujas tubulares de metal, agujas de sutura, catéteres y cánulas, así como dispositivos para electrodiagnóstico, estetoscopios, aparatos respiratorios y máscaras antigás, medidores de presión arterial y termómetros, entre otros. Esta industria exporta principalmente bienes de capital finales, con una elevada proporción de valor agregado nacional (un 60%) y alta tecnología. El valor agregado incorporado en esta industria se reparte principalmente entre mano de obra (un 23%), insumos locales (un 8%) y provisión de servicios locales (un 19%) (Monje-Ariño, 2011). En el período 2011-2012, el sector representó el 18% de las exportaciones totales a los Estados Unidos. Hacia 2009, la Promotora del Comercio Exterior de Costa Rica (PROCOMER) estimaba en promedio 475 empleados por empresa, con una participación de 25 empresas vinculadas al circuito de cadenas globales de valor.

En la industria electrónica⁸, Costa Rica exporta a los Estados Unidos una amplia gama de productos intermedios para la manufactura, principalmente componentes que incorporan tecnología media, como circuitos integrados, interruptores, lámparas de incandescencia y protectores de voltaje. Estos componentes son fabricados por una decena de empresas que, además de exportarlos a los Estados Unidos, los venden a China. El valor agregado por la industria electrónica es del 20% y, al igual que en la industria de equipo médico, la proporción de ese valor que corresponde al empleo asciende al 24%, en tanto que a los insumos locales corresponde el 9%, y a los servicios el 10%, siendo el mayor porcentaje el que está asociado a beneficios, impuestos y capital (un 58%) (Monge-Ariño, 2011).

⁸ Todos los productos de la industria electrónica representan más del 20% del total de las exportaciones de bienes intermedios y en el conjunto de la economía costarricense generan alrededor de 5.700 empleos.

Cuadro III.8
Costa Rica y Estados Unidos: comercio intraindustrial de bienes intermedios, 2011-2012
 (En índices de Grubel-Lloyd y porcentajes)

Orden	CUCI	Descripción	Porcentaje del total ^a	Índice de Grubel-Lloyd (IGL)	Tipo de bien intermedio ^b	Porcentaje de bienes intermedios ^c
1	872	Instrumentos y aparatos de medicina	17,8	0,33	Industrial (MTM)	50
2	776	Lámparas, tubos y válvulas electrónicas	15,1	0,54	Industrial (MTA)	100
3	772	Aparatos eléctricos para empalme	2,9	0,34	Industrial (MTM)	100
4	58	Frutas en conserva y preparados de frutas	2,1	0,45	Semielaborado	10
5	893	Artículos de materiales plásticos	1,8	0,46	Industrial (MTB)	77
6	773	Material de distribución de electricidad	1,2	0,89	Industrial (MTM)	100
7	664	Vidrio	1,1	0,60	Semielaborado	100
8	784	Partes y accesorios de vehículos	1,0	0,64	Industrial (MTM)	100
9	778	Máquinas y aparatos eléctricos	0,9	0,72	Industrial (MTA)	58
10	774	Aparatos eléctricos para uso doméstico	0,8	0,50	Industrial (MTA)	33
11	874	Instrumentos y aparatos de medición	0,6	0,40	Industrial (MTA)	23
12	628	Artículos de caucho	0,5	0,92	Semielaborado	71
13	881	Aparatos y equipos fotográficos	0,5	0,48	Industrial (MTA)	45
14	541	Productos medicinales y farmacéuticos	0,5	0,34	Industrial (MTA)	69
15	98	Productos preparados comestibles	0,4	0,58	Semielaborado	9
16	635	Manufacturas de madera	0,4	0,79	Semielaborado	67
17	821	Muebles y sus partes	0,4	0,88	Industrial (MTB)	36
18	716	Aparatos eléctricos y sus partes	0,3	0,72	Industrial (MTA)	6
19	786	Remolques y otros vehículos sin motor	0,3	0,38	Industrial (MTM)	25
20	713	Motores de combustión interna	0,3	0,92	Industrial (MTM)	70
Total de los 20 productos principales			48,9			68

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

^a Se refiere a la participación del grupo CUCI en el total de exportaciones de bienes intermedios del país al destino considerado.

^b Indica el tipo de bien intermedio (semielaborado o industrial) al que corresponde el grupo CUCI y, en el caso de los bienes industriales, se señala entre paréntesis su intensidad tecnológica (MTB = manufacturas de tecnología baja, MTM = manufacturas de tecnología media, MTA = manufacturas de tecnología alta).

^c Se calcula a partir del cociente entre el número de bienes intermedios del grupo CUCI exportados y el número total de bienes del grupo exportados. El número de bienes se establece a nivel de 6 dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

De manera similar a lo ocurrido con la industria aeronáutica y aeroespacial de México, la industria aeroespacial en Costa Rica se ha desarrollado sobre la base de la producción de partes y piezas electrónicas. Si bien la primera empresa se instaló en Costa Rica en 1985, la plena internacionalización del sector y su integración en cadenas de valor no se produjo hasta el inicio de la década de 2000.

Según la Coalición Costarricense de Iniciativas de Desarrollo (CINDE), entre los años 2000 y 2013 el número de empresas vinculadas al sector ha aumentado un 83%. A julio de 2013, el complejo productivo (*cluster*) de manufactura avanzada del sector consta de 55 empresas (incluidas las multinacionales) y el número de empleos asciende a 16.000, con lo que se ha multiplicado por cuatro en el mismo período (Prensa Libre, 2013). La proporción de valor agregado nacional del sector es del 70%, con predominio del empleo (un 54% del total), seguido de los servicios (un 31%) y una menor participación del capital, los insumos locales y beneficios e impuestos, que combinados no superan el 15%.

Hay 16 empresas sólidamente vinculadas a cadenas de valor del sector, sobre todo en América del Norte, y en su oferta proveen, entre otros, servicios de reparación de turbinas, diseño y pruebas de dispositivos, partes y piezas, circuitos impresos, termostatos y reparación de placas base para aviones, así como diseño y mantenimiento de helicópteros (Monge-González y Zolezzi, 2012).

La industria automotriz ocupa también un lugar destacado. Costa Rica suministra en especial partes y piezas para vehículos de motor, silenciadores y tubos de escape, transmisiones, amortiguadores y partes del sistema de frenos, además de productos procedentes de otros sectores manufactureros de menor contenido tecnológico utilizados en el sector (como asientos, lubricantes, plásticos y polímeros). Pese a que el valor de las exportaciones es muy bajo (no supera los 200 millones de dólares), cerca de un 40% de ese valor es generado a nivel local. La participación del empleo en ese componente interno equivale al 32% y la de los servicios locales al 27% (Monge-Ariño, 2011).

Otro sector que merece la pena destacar es la industria de productos médicos y farmacéuticos, que suministra a los Estados Unidos una importante gama de productos (apósitos médicos, cementos dentales, botiquines de primeros auxilios, preparaciones anticonceptivas a base de hormonas o espermicidas, rayos X, vitaminas B1, B12 y A, vacunas veterinarias y antibióticos).

En el caso costarricense, una característica destacable de la participación de industrias locales en las cadenas globales de valor es que en el proceso de creación de valor interviene también una proporción considerable de proveedores de servicios en diversos ámbitos (servicios financieros, servicios profesionales, electricidad, gas y agua, servicios de transporte y otros servicios empresariales, como contabilidad, auditoría y servicios legales). Todos esos servicios actúan, por ende, como exportaciones indirectas en esas cadenas.

3. El resto de países del Mercado Común Centroamericano y los Estados Unidos

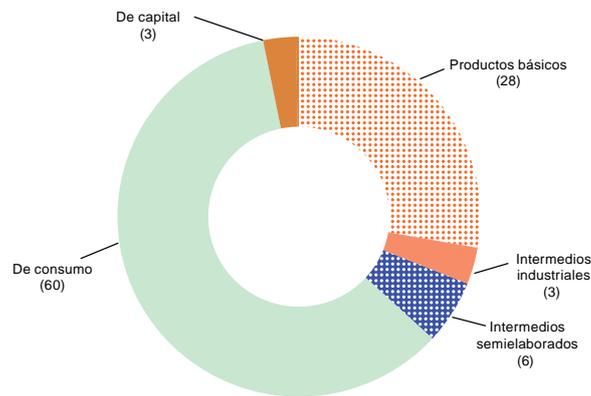
El vínculo del resto de los países de Centroamérica con los Estados Unidos es más fuerte en sectores como el del hilado y las confecciones, en que están insertos El Salvador, Guatemala, Honduras y, en menor medida, Nicaragua. La desagregación de las exportaciones de estos países a los Estados Unidos muestra que el 60% corresponden a productos de consumo final, seguidas de las de productos básicos (un 28%), mientras que los bienes intermedios representan solo el 9%.

Cuando se analiza el patrón exportador de bienes intermedios se observa que el 57% de los bienes industriales procedentes de los países del MCCA (excepto Costa Rica) se inscriben en una relación intraindustrial. En el caso de los bienes intermedios semielaborados, la proporción es significativamente menor (véase el gráfico III.4). No obstante, la reducida presencia de bienes intermedios en el total exportado por el conjunto de países de referencia determina una relación exportadora predominantemente interindustrial con los Estados Unidos.

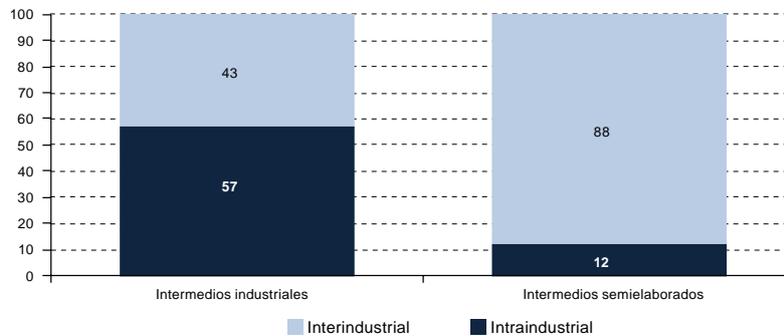
Gráfico III.4

Mercado Común Centroamericano (excepto Costa Rica): exportaciones a los Estados Unidos, por categorías de bienes y patrón exportador de bienes intermedios, 2011-2012
(En porcentajes)

A. Desagregación por categorías de bienes



B. Patrón exportador de bienes intermedios^a



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

^a Intraindustrial corresponde a la proporción de exportaciones de industrias que registraron índices de Grubel-Lloyd superiores a 0,33; interindustrial corresponde a la proporción de exportaciones de industrias que registraron índices de Grubel-Lloyd entre 0,10 y 0,33.

Pese a que es menos vigorosa la relación intraindustrial, cabe resaltar la gran integración productiva de este grupo de países con los Estados Unidos en la fabricación de confecciones de diverso tipo (como camisetas, pantalones y ropa interior de hombre y mujer). En la industria centroamericana del vestuario se utilizan insumos y partes de procedencia estadounidense, sobre todo fibras textiles. Debido a la particular naturaleza de esta cadena y su enorme visibilidad, se relajan los criterios de la metodología utilizada para analizar esta vez los principales grupos de productos exportados por el MCCA (excepto Costa Rica) a los Estados Unidos, incluidos aquellos en torno a los que la relación intraindustrial es reducida y los grupos de productos en que no figuran bienes intermedios —en particular, los bienes de consumo, segmento asociado, entre otras, a las exportaciones de la cadena de las confecciones.

En el análisis sectorial se observa que 6 de los 15 principales grupos de productos pertenecen a la industria de confecciones (predominantemente vinculada al comercio con los Estados Unidos, primero por la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC)⁹, posteriormente mediante los regímenes de maquila y zonas francas y, por último, a través del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos) (véase el cuadro III.9). En conjunto, el sector de vestuario de los cuatro países considerados es, con diferencia, el principal exportador, con el 48% de las ventas al exterior, siendo en los casos de El Salvador y Honduras el que presenta una mayor integración en la cadena del hilado y el vestuario estadounidense, ya que incorpora más insumos de ese país en las exportaciones totales (el 49% y el 25%, respectivamente). Entre los productos más exportados se encuentran los siguientes: camisetas de algodón de punto, ropa interior de hombre y mujer, sostenes, pantalones de fibra sintética y medias de fibra sintética, entre otros.

Cuadro III.9
Mercado Común Centroamericano (sin Costa Rica): principales grupos de productos exportados a los Estados Unidos, 2011-2012
(En índices de Grubel-Lloyd y porcentajes)

Orden	CUCI	Descripción	Porcentaje del total ^a	Índice de Grubel-Lloyd (IGL)	Intensidad tecnológica ^b	Tipo de productos predominantes ^c	Número de bienes intermedios ^d
1	845	Ropa exterior y accesorios de vestir de punto	18,7	0,02	MTB	De consumo	0 de 59
2	846	Ropa interior de punto o ganchillo	17,9	0,05	MTB	De consumo	0 de 20
3	773	Material de distribución de electricidad	6,0	0,17	MTM	Intermedios	10 de 10
4	842	Ropa exterior para hombres y niños	4,0	0,17	MTB	De consumo	0 de 26
5	61	Azúcar y miel	3,7	0,04	MBRN	Intermedios	7 de 10
6	843	Ropa exterior para mujeres, niñas y bebés	2,7	0,03	MTB	De consumo	0 de 45
7	847	Accesorios de vestir, de tejidos	2,5	0,23	MTB	De consumo	0 de 25
8	844	Ropa interior de tejidos	1,9	0,04	MTB	De consumo	0 de 14
9	122	Tabaco manufacturado	1,3	0,06	MBRN	De consumo	1 de 4
10	512	Alcoholes, fenoles, fenoles-alcoholes	0,7	0,12	MTM	Intermedios	3 de 3
11	784	Partes y accesorios de vehículos automotores	0,5	0,48	MTM	Intermedios	14 de 14
12	681	Plata, platino y otros metales	0,5	0,00	MBRN	Intermedios	4 de 4
13	288	Desperdicios y desechos de metales comunes	0,5	0,01	MBRN	Intermedios	5 de 5
14	851	Calzado	0,3	0,52	MTB	De consumo	0 de 19
15	658	Artículos confeccionados de materias textiles	0,3	0,37	MTB	Intermedios	8 de 42
Total de los 15 productos principales			62,7				62 de 361

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

^a Proporción del total de las exportaciones de bienes intermedios.

^b Intensidad tecnológica asociada al grupo de bienes: MTB = Manufacturas de tecnología baja; MTM = Manufacturas de tecnología media; MTA = Manufacturas de tecnología alta; MBRN = Manufacturas basadas en recursos naturales; BP = Bienes primarios.

^c Indica la mayor predominancia de productos según la clasificación de Grandes Categorías Económicas. El grupo 122, por ejemplo, incluiría un mayor número de productos de la categoría de bienes de consumo que de la de bienes intermedios.

^d Número de productos intermedios del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías que conforman un grupo CUCI.

El grupo material de distribución de electricidad, que, al igual que en los casos de Costa Rica y México, tiene una mayor inserción en las cadenas de producción estadounidense de electrónica, se basa fundamentalmente en productos exportados por Honduras y Nicaragua, siendo el primero de estos dos países el que mantiene un vínculo intraindustrial más estrecho con los Estados Unidos.

⁹ Este régimen (807/9802) beneficiaba principalmente a los productores de la cuenca del Caribe que reexportan a los Estados Unidos productos con insumos estadounidenses.

La maquila no textil, que incluye industrias como la electrónica, ha aumentado en los últimos años sus exportaciones de productos no tradicionales, como conductores de electricidad, incluidos cables de cobre, cables coaxiales y aislantes de cerámica, además de partes y accesorios para vehículos automotores (piezas eléctricas y accesorios solicitados por empresas estadounidenses comercializadoras de automóviles); entre estos destacan en las exportaciones los tableros para vehículos.

Otros productos intermedios que cabe resaltar son los correspondientes al grupo CUCI 512, de alcoholes y fenoles, utilizados en la industria química, y los metales y sus desperdicios. En el caso de los alcoholes, los principales productos son el alcohol etílico y el alcohol propílico. Estas exportaciones tienen su origen en El Salvador y Guatemala, países en que la relación intraindustrial muestra potencial. En el caso de los metales, se trata de bienes intermedios semielaborados, asociados a una clara relación interindustrial que incluye exportaciones de polvos de plata, plata en bruto, chatarra y residuos de mineral de cobre y desechos de aluminio, que en promedio no superan el 1% del total exportado (véase el cuadro III.9).

4. Guatemala y el Mercado Común Centroamericano

En Centroamérica, los flujos comerciales intrarregionales de tipo intraindustrial son más intensos en las relaciones bilaterales de tres países del grupo (Costa Rica, El Salvador y Guatemala) y, en menor medida, en las que mantienen estos con Honduras y Nicaragua. Como ejemplo del mayor nivel de integración existente entre los países del MCCA, cabe destacar el comercio entre Guatemala y el resto de sus socios comerciales de la subregión. El 46% de las exportaciones guatemaltecas tienen por destino Centroamérica y el patrón exportador es predominantemente intraindustrial en el segmento del comercio de bienes intermedios industriales, el 54% del cual corresponde a productos similares y complementarios, que por otra parte estarían insertos en varias cadenas subregionales (véase el gráfico III.5).

La relación intraindustrial entre Costa Rica, El Salvador y Guatemala es más intensa y de más larga data, ya que se remonta a la década de 1960 (Willmore, 1972; Balassa, 1979), aunque se habría consolidado a inicios de los años noventa (Durán y Lo Turco, 2010). Las cifras de comercio de Guatemala para el bienio 2011-2012 reflejan un vínculo más estrecho con Costa Rica y El Salvador, tanto en exportaciones como en importaciones de bienes intermedios, cuya intensidad intraindustrial es superior al 50%. Le siguen en importancia Honduras y Nicaragua. Con este último país, los intercambios son mayormente interindustriales, aunque hay un importante grupo de productos en el rango de comercio intraindustrial potencial (véase el gráfico III.6).

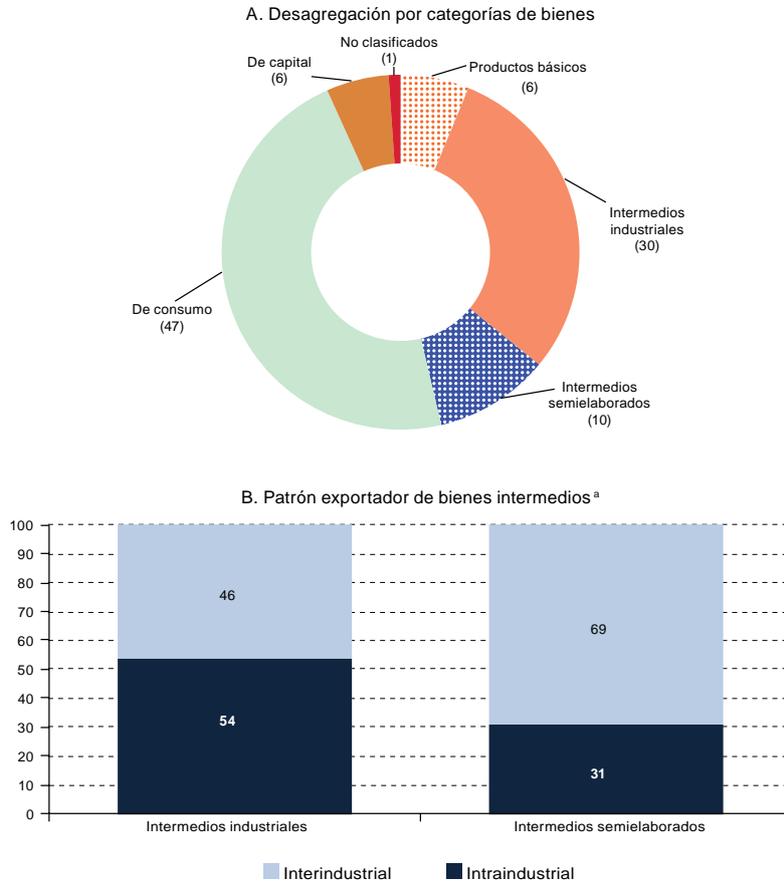
Los 20 productos con mayores índices de comercio intraindustrial representan el 54% de las exportaciones totales de bienes intermedios de Guatemala al Mercado Común Centroamericano e incluyen un 70% de bienes catalogados como intermedios, que predominan en 13 de esos 20 grupos principales.

Esta relación de mayor contenido intraindustrial se concentra en productos de tecnología baja y media, así como en manufacturas basadas en recursos naturales. Las principales industrias vinculadas a cadenas subregionales en Centroamérica son la petroquímica, la química, la farmacéutica y la agroindustria, además de la industria del hilado, el papel y el cartón y la de equipos de telecomunicaciones.

En la industria petroquímica destacan la cadena del plástico, con un gran número de productos intermedios ya transformados (tuberías, mangueras, bolsas plásticas y botellas, entre otros), así como otros bienes intermedios para la misma industria en los países vecinos. En este segmento destacan las exportaciones del grupo de productos de polimerización y copolimerización (como películas de etileno, propileno y acetato de vinilo), que ocupa el sexto lugar de la lista (véase el cuadro III.10) Aunque Guatemala no es un exportador neto de productos de plástico ni de manufacturas relacionadas, en el comercio intrarregional la posición del país es superavitaria.

En segundo lugar se encuentra la industria de jabón y preparados de limpieza, en que los productos intermedios, si bien escasos, son a su vez insumos para otras industrias (surfactantes orgánicos, preparaciones para lavado y limpieza, agentes iónicos, catiónicos de superficie orgánica y otros preparados similares), específicamente la de productos de perfumería y tocador.

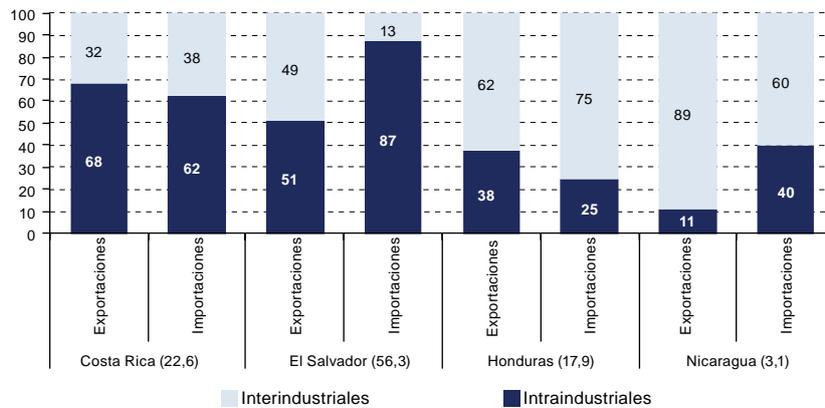
Gráfico III.5
Guatemala: exportaciones al Mercado Común Centroamericano por categorías de bienes y patrón exportador de bienes intermedios, 2011-2012
(En porcentajes)



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

^a Intraindustrial corresponde a la proporción de exportaciones de industrias que registraron índices de Grubel-Lloyd superiores a 0,33; interindustrial corresponde a la proporción de exportaciones de industrias que registraron índices de Grubel-Lloyd entre 0,10 y 0,33.

Gráfico III.6
Guatemala: patrón del comercio de bienes intermedios con los restantes países del Mercado Común Centroamericano, 2012^a
(En porcentajes)



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

^a Los porcentajes que figuran junto a los nombres de los países indican la participación de cada uno de estos como mercado de destino en las exportaciones totales de Guatemala.

Cuadro III.10
Guatemala: principales grupos de productos exportados
al Mercado Común Centroamericano, 2010-2011
(En índices de Grubel-Lloyd y porcentajes)

Orden	CUCI	Descripción	Porcentaje del total ^a	Índice de Grubel-Lloyd (IGL)	Tipo de bien intermedio ^b	Porcentaje de bienes intermedios ^c
1	893	Artículos de materiales plásticos	6,9	0,70	Industriales (MTB)	80
2	554	Jabón y preparados para limpiar y pulir	5,7	0,60	Industriales (MTM)	36
3	642	Papeles y cartones recortados	5,4	0,47	Industriales (MTB)	63
4	541	Productos medicinales y farmacéuticos	5,2	0,84	Industriales (MTA)	82
5	674	Planos, chapas y planchas de hierro o acero	3,5	0,74	Industriales (MTB)	100
6	583	Polimerización y copolimerización	3,1	0,91	Industriales (MTM)	100
7	98	Productos y preparados comestibles	3,1	0,66	Semielaborados	19
8	598	Productos químicos diversos	2,2	0,55	Industriales (MTM)	100
9	673	Barras, varillas, ángulos y perfiles	2,1	0,94	Industriales (MTM)	100
10	651	Hilados de fibras textiles	2,1	0,70	Industriales (MTB)	78
11	58	Frutas en conserva y preparados de frutas	2,0	0,53	Semielaborados	4
12	431	Aceites y grasas de origen animal y vegetal	1,7	0,60	Semielaborados	100
13	691	Estructuras y partes de estructuras de hierro	1,5	0,69	Industriales (MTB)	100
14	653	Tejidos de fibras artificiales	1,5	0,90	Industriales (MTM)	100
15	641	Papel y cartón	1,5	0,70	Semielaborados	100
16	56	Preparados de legumbres, raíces y tubérculos	1,3	0,46	Semielaborados	28
17	821	Muebles y sus partes	1,3	0,65	Industriales (MTB)	14
18	764	Equipos de telecomunicaciones	1,3	0,50	Industriales (MTA)	27
19	533	Pigmentos, pinturas y barnices	1,3	0,82	Industriales (MTM)	92
20	678	Accesorios de tubería de hierro y acero	0,8	0,38	Industriales (MTM)	100
Total de los 20 productos principales			53,5			70

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

^a Se refiere a la participación del grupo CUCI en el total de exportaciones de bienes intermedios del país al destino considerado.

^b Indica el tipo de bien intermedio (semielaborado o industrial) al que corresponde el grupo CUCI y, en el caso de los bienes industriales, se señala entre paréntesis su intensidad tecnológica (MTB = manufacturas de tecnología baja, MTM = manufacturas de tecnología media, MTA = manufacturas de tecnología alta).

^c Se calcula a partir del cociente entre el número de bienes intermedios del grupo CUCI exportados y el número total de bienes del grupo exportados. El número de bienes se establece a nivel de 6 dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

La industria de papel y cartón ocupa el tercer lugar de la lista. Produce un grupo significativo de bienes que se comercializan en la subregión, entre los que se destacan los destinados a otras industrias (por ejemplo, cajas, cajones y estuches de papel y cartón ondulado, cartones sin corrugar, papel plegado, sacos y bolsas de papel, cucurucho, artículos prensados, y papel y sus manufacturas), como las de alimentos, la farmacéutica y la textil, además de la industria gráfica.

La industria química se caracteriza por una presencia destacada de productos de tecnología media, entre los que predominan diversos preparados y compuestos químicos, como aceleradores de pinturas, compuestos reactivos de diagnóstico de laboratorio, disolventes, pinturas, barnices, aditivos, removedores y antioxidantes, que en todos los casos corresponden a bienes intermedios (véase el cuadro III.10).

La industria farmacéutica está igualmente presente, con una variada gama de productos para el sector médico, entre los que se encuentran distintos tipos de vitaminas (A, E, C, B2, B1, B12), sueros, apósitos y artículos conexos, penicilinas, estreptomycinas, vacunas, efedrinas, hormonas y alcaloides.

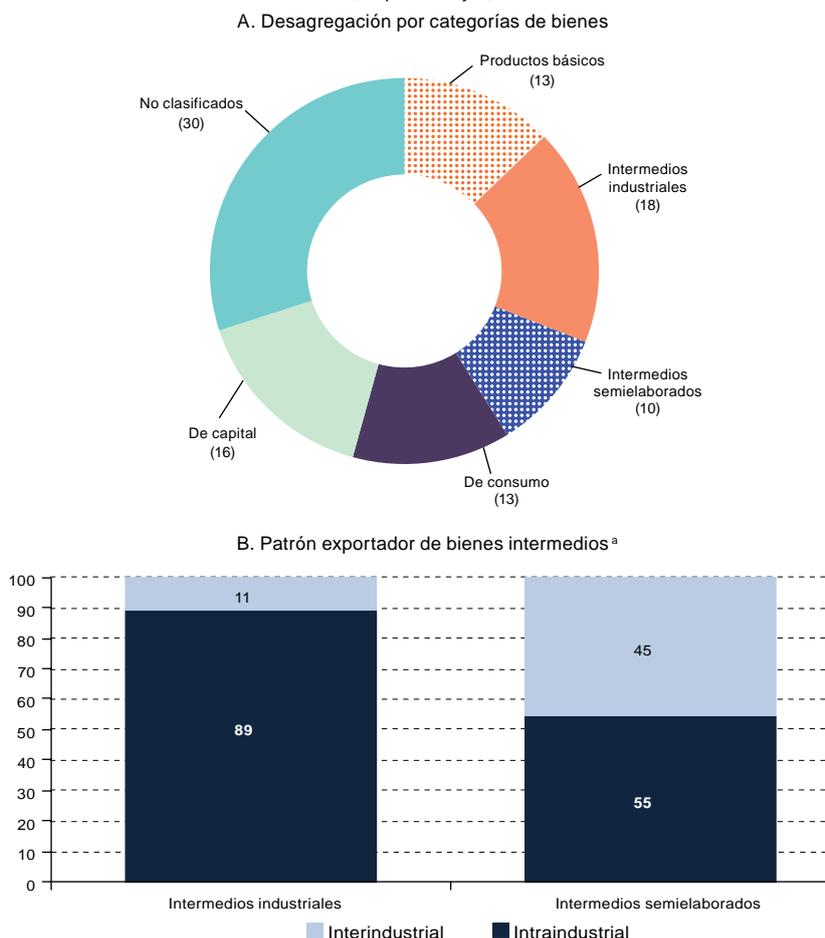
Asimismo, se destacan al menos seis grupos de productos relacionados con la agroindustria de alimentos. Entre otros figuran preparados comestibles, piensos para animales, fruta, carnes y despojos comestibles, aceites y grasas y preparados de legumbres. Todos estos grupos forman parte de cadenas agroalimentarias regionales que se caracterizan por un mayor contenido de comercio intraindustrial. Si se le agrega el comercio de otros grupos de productos de consumo, como los preparados de cereales y harina y los de conserva y carne, la participación en el total de las exportaciones de Guatemala a la subregión alcanza el 21%.

5. La Argentina y el Brasil

El comercio entre la Argentina y el Brasil representa el 64% del total de los intercambios comerciales del MERCOSUR, al tratarse de los dos países de mayor tamaño del grupo y presentar un grado superior de integración productiva.

El comercio bilateral entre la Argentina y el Brasil se caracteriza por una alta proporción de productos intermedios (alrededor del 30% de las exportaciones de la Argentina al Brasil, y del 50% de las del Brasil a la Argentina), con un patrón marcadamente intraindustrial. El elevado porcentaje del grupo de bienes no clasificados se debe a la gran importancia del comercio bilateral de vehículos, categoría que, si bien incorpora insumos intermedios en la producción, puede catalogarse indistintamente como bien de capital o de consumo (véanse los gráficos III.7 y III.8). Los resultados del análisis de la intensidad del comercio intraindustrial indican una gran integración en el caso de estos productos de automoción.

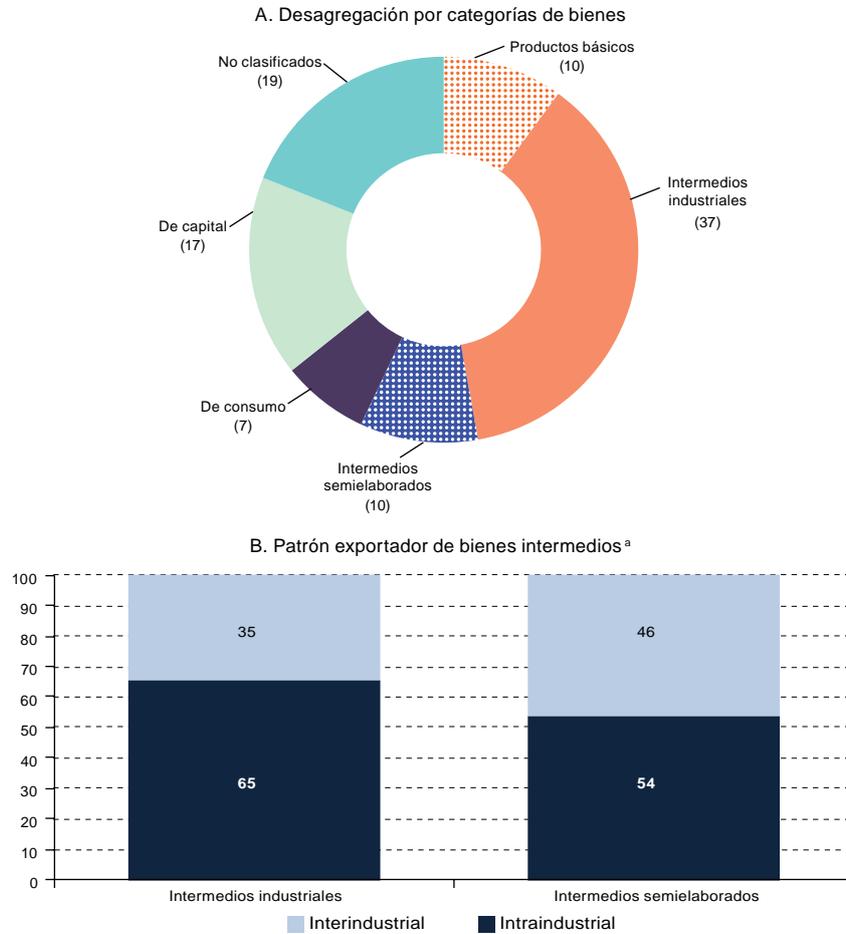
Gráfico III.7
Argentina: exportaciones al Brasil por categorías de bienes
y patrón exportador de bienes intermedios, 2011-2012
(En porcentajes)



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

^a Intraindustrial corresponde a la proporción de exportaciones de industrias que registraron índices de Grubel-Lloyd superiores a 0,33; interindustrial corresponde a la proporción de exportaciones de industrias que registraron índices de Grubel-Lloyd entre 0,10 y 0,33.

Gráfico III.8
Brasil: exportaciones a la Argentina por categorías de bienes
y patrón exportador de bienes intermedios, 2011-2012
(En porcentajes del total)



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

^a Intraindustrial corresponde a la proporción de exportaciones de industrias que registraron índices de Grubel-Lloyd superiores a 0,33; interindustrial corresponde a la proporción de exportaciones de industrias que registraron índices de Grubel-Lloyd entre 0,10 y 0,33.

Los 20 grupos de productos con mayor intensidad intraindustrial (incluidos los no clasificados) representaron durante el bienio 2010-2011 el 57% del total intercambiado por ambos países, un 63% del total de las exportaciones de la Argentina y un 52% de las del Brasil.

El análisis detallado por sectores indica que la cadena automotriz está presente en 5 de los 20 grupos principales y supuso un 40% del total de los intercambios bilaterales en el bienio 2010-2011. Asimismo, en esos rubros la proporción de comercio bilateral en las exportaciones totales es en promedio del 60%, siendo más alta en el caso de los automóviles de pasajeros. Además de estos y de los automóviles para el transporte de mercancías, los principales rubros incluyen autopartes, bandas de rodadura y neumáticos, así como productos conexos, como el aluminio, plásticos y partes y accesorios eléctricos. Ambos países cuentan con la ventaja de participar como miembros de pleno derecho del MERCOSUR, lo que se ha traducido en beneficios para estas industrias y en la garantía de un mercado ampliado, que, pese a regirse por un sistema de cuotas, favorece los intercambios regionales. Los productos similares que importan ambos países del resto del mundo están sujetos a un arancel externo común cercano al 20%.

La Argentina y sobre todo el Brasil cuentan con una cadena automotriz desarrollada, dirigida mediante un sistema administrado en que las decisiones de inversión y producción de las empresas se han orientado a optimizar el tamaño del mercado ampliado del MERCOSUR y a aprovechar los regímenes de incentivos que

brinda el grupo. Por su mayor número de habitantes —y, por ende, de autos—, las principales inversiones se han realizado en el Brasil y la mayor parte de la plataforma de producción del MERCOSUR se ha concentrado en este país. Pese a ello, un gran número de empresas de autopartes se ha localizado también en la Argentina (de Negri, 2010).

Otro grupo de industrias destacables de la lista son la química y la petroquímica, que comprende derivados del petróleo, además de productos de perfumería, cosméticos, desinfectantes, insecticidas y fungicidas, productos químicos diversos y artículos de plástico. En estas industrias el vínculo es también importante, ya que representan entre el 22% y el 28% del total de las exportaciones de ambos países (véase el cuadro III.11). La industria petroquímica es actualmente una de las más grandes del mundo y buena parte del impulso de otras industrias del MERCOSUR (agroindustria, textil, automotriz, plásticos e, incluso, de piezas y partes) se basa en los productos de esta cadena regional (Brenner, 2012). Bekerman y Rikap (2010) presentan evidencia de una gran variedad de productos de la industria química y de plástico de la Argentina cuyas ventas (tanto al Brasil como al resto del mundo) se incrementaron. Las exportaciones al Brasil, a juicio de los autores, pudieron operar como instrumento de desarrollo de ventajas comparativas dinámicas que impulsaron a través de productos argentinos la vinculación con nuevos compradores del resto de los países del MERCOSUR y del mundo.

Cuadro III.11
Argentina y Brasil: comercio bilateral de bienes con elevada relación intraindustrial, 2010-2011
(En índices de Grubel-Lloyd y porcentajes de exportaciones totales)

Orden	CUCI	Descripción	Argentina ^a	Brasil ^a	Índice de Grubel-Lloyd (IGL)	Intensidad tecnológica ^b	Tipo de productos predominantes ^c	Número de bienes intermedios ^d
1	781	Automóviles para pasajeros	25,8	15,8	0,89	MTM	No clasificado	0 de 8
2	782	Automotores para el transporte de mercancías	10,6	5,0	0,77	MTM	De consumo	0 de 10
3	334	Productos derivados del petróleo	6,7	2,9	0,73	MBRN	Intermedio	4 de 5
4	784	Autopartes de vehículos de motor	5,7	11,0	0,57	MTM	Intermedio	16 de 16
5	583	Polimerización y copolimerización	3,3	3,0	0,91	MTM	Intermedio	48 de 58
6	684	Aluminio	1,3	0,4	0,59	MBRN	Intermedio	20 de 21
7	553	Productos de perfumería, cosméticos	1,2	0,7	0,94	MTM	De consumo	0 de 21
8	625	Neumáticos, bandas de rodadura y similares	1,1	1,7	0,67	MTM	Intermedio	10 de 13
9	591	Desinfectantes, insecticidas, fungicidas y similares	1,0	0,9	0,91	MTM	De consumo	0 de 5
10	541	Productos medicinales y farmacéuticos	0,8	0,8	0,98	MTA	Intermedio	35 de 44
11	749	Partes y accesorios no eléctricos de máquinas	0,8	0,8	0,89	MTM	De capital	25 de 31
12	783	Vehículos automotores de carretera	0,7	2,4	0,41	MTM	De capital	2 de 3
13	598	Productos químicos diversos	0,6	0,8	0,80	MTM	Intermedio	46 de 46
14	582	Productos de condensación, policondensación y poliadición	0,6	0,5	0,83	MTM	Intermedio	19 de 19
15	893	Artículos plásticos	0,6	0,9	0,88	MTB	Intermedio	29 de 35
16	673	Barras, varillas, ángulos y perfiles	0,5	0,9	0,56	MTM	Intermedio	29 de 29
17	641	Papel y cartón	0,5	1,9	0,35	MBRN	Intermedio	45 de 45
18	651	Hilados de fibras textiles	0,5	0,3	0,92	MTB	Intermedio	44 de 52
19	592	Manufacturas de metales comunes	0,5	0,9	0,56	MBRN	Intermedio	42 de 45
20	98	Productos preparados y comestibles	0,4	0,1	0,55	MBRN	De consumo	3 de 17
Total de los 20 productos principales			63,4	52,0				409 de 544

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

^a Proporción del total de las exportaciones de bienes intermedios.

^b Intensidad tecnológica asociada al grupo de bienes: MTB = Manufacturas de tecnología baja; MTM = Manufacturas de tecnología media; MTA = Manufacturas de tecnología alta; MBRN = Manufacturas basadas en recursos naturales; BP = Bienes primarios.

^c Indica la mayor predominancia de productos según la Clasificación de Grandes Categorías Económicas. El grupo 553, por ejemplo, incluiría un mayor número de productos de la categoría de bienes de consumo que de la de bienes intermedios.

^d Número de productos intermedios del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías que conforman un grupo CUCI.

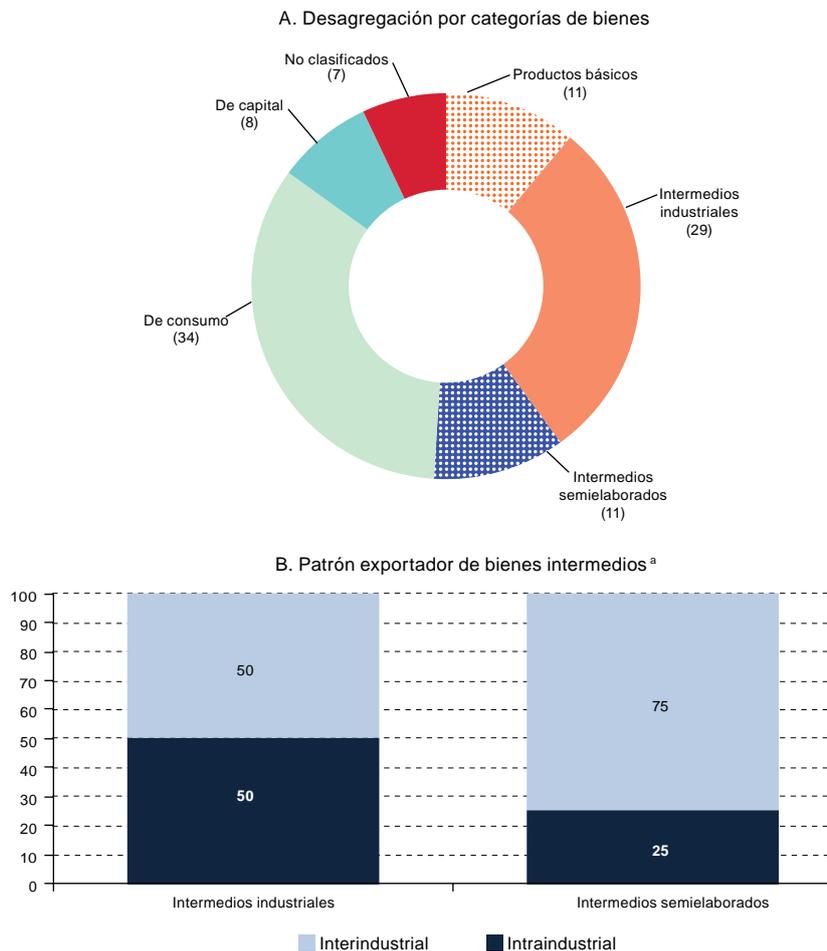
Entre las principales cadenas de valor también figura la de la industria siderúrgica y metalmecánica. En el listado aparecen los rubros de aluminio, barras, varillas, ángulos y perfiles y las manufacturas de metales comunes. En la cadena, los productos argentinos son mayormente bienes intermedios semielaborados, en tanto que entre los productos brasileños predominan los bienes intermedios industriales.

6. Colombia y la Comunidad Andina

Otro importante núcleo de relaciones comerciales con vínculos industriales desarrollados se encuentra en las exportaciones recíprocas entre Colombia, el Ecuador y el Perú, países cuyo comercio industrial creció en los últimos 15 años, lo que se tradujo en una intensificación de su comercio intraindustrial, aunque siempre sobre el eje colombiano (esto es, Colombia-Ecuador y Colombia-Perú), más que entre el Ecuador y el Perú.

El 40% de las exportaciones de Colombia dirigidas a la Comunidad Andina se concentran en productos intermedios, especialmente bienes intermedios industriales. Le siguen en importancia los bienes de consumo y los productos básicos. El 50% de las exportaciones de bienes intermedios industriales de Colombia se realiza bajo la modalidad de comercio intraindustrial, mientras que en las exportaciones de bienes intermedios semielaborados predomina el comercio interindustrial (véase el gráfico III.9).

Gráfico III.9
Colombia: exportaciones a la Comunidad Andina por categorías de bienes y patrón exportador de bienes intermedios, 2010-2011
(En porcentajes)



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

^a Intraindustrial corresponde a la proporción de exportaciones de industrias que registraron índices de Grubel-Lloyd superiores a 0,33; interindustrial corresponde a la proporción de exportaciones de industrias que registraron índices de Grubel-Lloyd entre 0,10 y 0,33.

Entre los 20 principales grupos de exportación de Colombia a la Comunidad Andina (CAN) se destacan los de siete industrias: petroquímica, química, papel y cartón, agroindustria, textil y vestuario, vehículos, y metalmecánica (véase el cuadro III.12). Combinadas, estas siete industrias capturan poco más del 70% del valor agregado manufacturero total de la economía colombiana, incluyendo manufacturas de tecnología baja, media y alta y algunas manufacturas basadas en recursos naturales.

Cuadro III.12
Colombia: principales grupos de productos exportados a la Comunidad Andina, 2010-2011
(En índices de Grubel-Lloyd y porcentajes)

Orden	CUCI	Descripción	CAN ^a	Índice de Grubel-Lloyd (IGL)	Intensidad tecnológica ^b	Tipo de productos predominantes ^c	Número de bienes intermedios ^d
1	583	Polimerización y copolimerización	6,91	0,45	MTM	Intermedios	65 de 65
2	553	Perfumería, cosméticos y productos de tocador	5,82	0,26	MTM	De consumo	0 de 28
3	334	Productos derivados del petróleo, refinados	5,12	0,19	MBRN	Intermedios	8 de 10
4	541	Productos medicinales y farmacéuticos	4,85	0,12	MTA	Intermedios	30 de 38
5	641	Papel y cartón	4,11	0,31	MBRN	Intermedios	36 de 36
6	642	Papeles y cartones recortados	3,95	0,30	MTB	Intermedios	30 de 49
7	782	Vehículos para el transporte de mercancías	3,50	0,82	MTM	De consumo	0 de 8
8	61	Azúcar y miel	3,03	0,24	MBRN	Intermedios	7 de 10
9	554	Jabón y preparados para limpiar y pulir	2,39	0,24	MTM	Intermedios	10 de 24
10	591	Desinfectantes, insecticidas, fungicidas y similares	1,98	0,14	MTM	Intermedios	0 de 10
11	893	Artículos de plástico	1,95	0,54	MTB	Intermedios	52 de 65
12	62	Artículos de confitería, sin cacao	1,73	0,22	MBRN	De consumo	0 de 4
13	652	Tejidos de algodón	1,57	0,52	MTB	Intermedios	100 de 100
14	775	Aparatos de uso doméstico	1,55	0,11	MTM	Intermedios	7 de 30
15	655	Tejidos de punto o ganchillo	1,53	0,12	MTB	Intermedios	19 de 19
16	846	Ropa interior de punto o ganchillo	1,43	0,43	MTB	De consumo	0 de 35
17	598	Productos químicos diversos	1,17	0,10	MTM	Intermedios	55 de 55
18	48	Preparados de cereales y harina fina	1,15	0,39	MBRN	Intermedios	3 de 12
19	582	Policondensación y poliácidos	0,99	0,46	MTM	Intermedios	18 de 181
20	533	Pigmentos, pinturas y barnices	0,99	0,17	MTM	Intermedios	23 de 232
Total de los 20 productos principales			55,70				

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

^a Proporción del total de las exportaciones de bienes intermedios.

^b Intensidad tecnológica asociada al grupo de bienes: MTB = Manufacturas de tecnología baja; MTM = Manufacturas de tecnología media; MTA = Manufacturas de tecnología alta; MBRN = Manufacturas basadas en recursos naturales; BP = Bienes primarios.

^c Indica la mayor predominancia de productos según la Clasificación de Grandes Categorías Económicas. El grupo 553, por ejemplo, incluiría un mayor número de productos de la categoría de bienes de consumo que de la de bienes intermedios.

^d Número de productos intermedios del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías que conforman un grupo CUCI.

Como parte de la industria petroquímica, además de la refinación de petróleo se incluyen los rubros de polímeros y copolímeros, policondensación y poliácidos, pigmentos, pinturas y barnices y diversos productos de plástico. Todos estos grupos componen las diferentes secciones de la cadena petroquímica de plásticos, cauchos, pinturas, tintas y fibras. Se trata de una cadena interna considerablemente desarrollada, que en promedio vincula entre 27 y 37 eslabones de los sectores de la matriz de insumo-producto (MIP) de Colombia. El sector presenta encadenamientos superiores al promedio en el segmento correspondiente a la elaboración de productos de caucho y plástico (Durán, Castresana y Mulder, 2013). Hacia 2009, la fabricación de productos de refinación de petróleo y de caucho y plástico representaron en conjunto el 18% del valor agregado de la industria manufacturera de Colombia (Ramírez, Suárez y Lesmes, 2012).

Los segmentos de polimerización y copolimerización, policondensación y poliácidos, además de los productos plásticos, están asociados a la categoría de productos con tecnología media y presentan un estrecho vínculo con cadenas subregionales andinas, especialmente en eslabones avanzados en el Ecuador y el Perú, países que importan principalmente polipropileno, policloruro de vinilo y cloruro de polivinilo. Por otra parte, Colombia también importa productos de estos dos países, de modo que la relación intraindustrial en el área petroquímica es relativamente intensa, siendo amplia la gama de productos involucrados (casi 150), más del 90% de los cuales corresponden a la categoría de bienes intermedios. Cabe destacar que la industria petroquímica presenta una estructura competitiva, con distintas empresas de tamaño pequeño y mediano especializadas en la producción de plásticos, que se dirigen hacia diversas actividades industriales y de consumo final, como manufacturas de autopartes, envases, empaques, juguetería y calzado, entre otros (DNP, 2007).

En cuanto a la industria química, se destaca la presencia de cinco grupos de productos de diverso tipo, en que el comercio entre Colombia y el resto de los países de la CAN —especialmente el Ecuador y el Perú— se ubica en el ámbito de potencialidad intraindustrial. Además de los cosméticos, los productos de perfumería y tocador, de limpieza, desinfectantes, insecticidas y fungicidas (todos ellos de intensidad tecnológica media) hay que destacar los productos medicinales y farmacéuticos (que se caracterizan por un alto contenido tecnológico), entre los que sobresalen los medicamentos en dosis, antibióticos, vitaminas, alcaloides y vacunas. La proporción de estas exportaciones de Colombia a los países de la CAN es del 40% y supera el 80% en el caso de algunos productos, como hormonas, concentrados vitamínicos, vitamina B2 y tetraciclina, entre otros. La industria química de Colombia concentra en total el 13,5% del valor agregado manufacturero (Ramírez, Suárez y Lesmes, 2012) y tiene vínculos con más segmentos que el promedio del conjunto de sectores de la MIP del país.

En el sector de la agroindustria, Colombia exporta productos intermedios semielaborados y bienes de consumo de los grupos de azúcar y miel, artículos de confitería sin cacao y preparados para cereales y harina fina. En esta industria sobresalen las exportaciones de azúcar refinada, jarabe de glucosa, azúcar de caña, extracto de malta y avenas, entre otras. La proporción de insumos intermedios es del 39% y estos productos, aunque están presentes en un número reducido de grupos, se encuentran estrechamente asociados a la industria de alimentos, bebidas y tabacos, que en conjunto representa más del 23% del valor agregado manufacturero de Colombia¹⁰.

La industria del papel y el cartón ocupa también un lugar de relevancia. Se caracteriza por una alta penetración de bienes intermedios para la industria gráfica —no solo de Colombia, sino también del resto de los países de la CAN, sobre todo el Ecuador, que capta el 53% de las exportaciones colombianas—, especialmente de papel fino de bajo gramaje, papel kraft, cartones, cajas y estuches, bolsas plásticas, cartón ondulado y papel de cigarrillo, entre otras. Esta industria exporta una alta proporción de productos intermedios y cerca del 80% de su canasta son bienes intermedios semielaborados.

La industria automotriz, pese a aparecer con un único grupo entre los principales productos exportados, tiene la ventaja de estar integrada en la CAN. Los principales productos de exportación son camiones de motor diésel de 5 a 20 toneladas y camiones de menos de 5 toneladas.

La industria textil y de vestuario presenta un considerable grado de integración entre los países de la Comunidad Andina. Colombia provee una porción significativa de tejidos de algodón y de punto al resto de países de la subregión, especialmente tejido *denim* con un 85% de algodón, telas de mezclilla y tejidos de algodón de diverso tipo, con uno o más teñidos. En el caso de las confecciones destaca la exportación de ropa interior de punto o ganchillo, especialmente sostenes, ropa interior de mujer y niña, camisetas interiores, fajas, pijamas y ropa interior de hombre. El valor agregado del sector representa un 6,9% del total de la manufactura de Colombia.

Vale la pena destacar que, pese a que en el cuadro III.12 únicamente se incluye un grupo de productos de la cadena siderúrgica y metalmecánica (el de aparatos de uso doméstico), esta cadena tiene un peso importante, ya que representa el 10% de la producción industrial colombiana. Actualmente, los principales productos exportados por Colombia dentro del grupo referido son: refrigeradores de dos puertas, trituradoras de alimentos, ventiladores, congeladores verticales de menos de 900 litros de capacidad, cocinas y lavavajillas.

¹⁰ Según cálculos efectuados por Ramírez y otros (2012) a partir de información del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en dólares constantes de 2005, la participación de la industria del azúcar es del 1,54%, la de los productos de molinería del 5,79%, la de las bebidas del 6,86%, la de aceites, grasas y cacao del 4,55%, la de carnes y pescados del 2,47%, la de los lácteos del 1,80%, la del café y la trilla del 0,77%, y la del tabaco del 0,8%.

D. Participación de pequeñas y medianas empresas exportadoras en cadenas de valor

El análisis precedente se complementa con otro, en que se considera la participación de pequeñas y medianas empresas exportadoras (pymex)¹¹ en las ventas al exterior de los sectores cuyos productos aparecieron con mayor frecuencia e intensidad en los países de referencia: el de piezas y partes de vehículos (CUCI 784), de gran relevancia en los casos de México, Costa Rica, la Argentina, el Brasil y Colombia, por un lado, y el de polimerización y copolimerización (CUCI 583), presente en los casos de la Argentina, el Brasil, Guatemala y Colombia, por otro. A partir de esa información, se infirió el estado de la inserción de las pymex en la cadena automotriz y de autopartes, y en la petroquímica, en comparación con la participación de ese mismo grupo de empresas en las exportaciones totales de seis países seleccionados.

En el cuadro III.13 se muestra que, en todos los casos considerados, las pymex representan un alto porcentaje del total de empresas que venden productos a otros países, pero su participación en el valor total exportado es muy reducida. Esta es una característica general de las empresas exportadoras de la región, que se observa tanto al considerar el total de ventas al exterior de cada país como de las exportaciones de las industrias particulares consideradas (piezas y partes de vehículos y productos de polimerización).

Cuadro III.13
América Latina (países seleccionados): participación de pequeñas y medianas empresas exportadoras en el comercio exterior, alrededor de 2010
(En porcentajes)

	Piezas y partes de vehículos		Productos de polimerización		Exportaciones totales	
	Porcentaje del total de empresas	Porcentaje del valor exportado	Porcentaje del total de empresas	Porcentaje del valor exportado	Porcentaje del total de empresas	Porcentaje del valor exportado
Argentina	66,2	1,6	52,9	1,1	76,1	1,8
Brasil	82,2	8,8	77,5	7,0	88,7	6,2
Colombia	74,5	12,8	64,2	1,9	87,3	4,0
Guatemala	84,8	6,2	68,6	14,2	89,0	6,7
México	74,0	3,2	69,9	19,9	91,0	5,6
Uruguay	66,7	0,8	73,9	12,9	87,5	5,4

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

Si bien los datos considerados no incluyen referencias específicas a las pequeñas y medianas empresas (pymes), capturan adecuadamente la presencia de estas en las exportaciones de bienes de las cadenas analizadas, en el sentido de que la participación, tanto en el caso de la cadena de automóviles y autopartes como de la petroquímica, se encuentra dominada por grandes empresas, que exportan más del 70% en promedio.

¹¹ Se define como pymex a aquellas empresas que hayan exportado en el año por debajo de un cierto umbral, que difiere para cada país considerado (México: 10 millones de dólares, Brasil: 5 millones de dólares, Argentina y Colombia: 3 millones de dólares, Uruguay: 2,5 millones de dólares, Guatemala: 1,5 millones de dólares). Así, las pymex no corresponden necesariamente a pequeñas y medianas empresas (pymes) dado que pueden clasificarse como pymex las empresas grandes cuyas exportaciones estén por debajo del umbral definido.

Por otra parte, se constata que las pymes tienen una mayor participación en las exportaciones hacia mercados regionales que hacia los extrarregionales. Por ejemplo, en el caso del Brasil, las pymes tienen una participación del 15% en las exportaciones totales al MERCOSUR, en tanto que su participación en las exportaciones al resto del mundo llega solo al 6% (véase el cuadro III.14). Este mismo patrón se reproduce en varias industrias, como la de hilados de fibras textiles en el caso de Colombia, y la de piezas y partes en Guatemala. No obstante, la participación de las grandes empresas sigue siendo predominante, incluso en los mercados regionales. De allí se deriva el desafío de la política pública para insertar más y mejor a las pymes en circuitos internacionales de producción, como los que están conformados por las cadenas de valor subregionales.

Cuadro III.14
América Latina (países seleccionados): participación de pequeñas y medianas empresas exportadoras en las exportaciones a mercados seleccionados, alrededor de 2010
(En porcentajes del total)

	Brasil		Colombia		Guatemala	
	MERCOSUR	Resto del mundo	CAN	Resto del mundo	MCCA	Resto del mundo
Piezas y partes	7,2	8,8	0,4	12,8	56,5	6,2
Polimerización	12,3	7,0	11,0	1,9	10,0	14,2
Papel y cartón	13,1	5,1	0,1	3,0	7,4	10,4
Hilados de fibras textiles	20,8	28,8	18,6	5,0	44,8	44,3
Preparados y comestibles	16,5	16,1	19,9	6,1	3,4	4,8
Todos los productos	15,2	6,2	7,5	4,0	9,4	6,7

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

Un factor que dificulta la gestación de cadenas de valor que incluyan a las pymes en América Latina y el Caribe es el bajo nivel de productividad de muchas de estas empresas. El débil desempeño de las pymes se expresa por la insuficiente calidad de sus productos o servicios o sus altos costos y precios. También está relacionado con la escasa articulación de políticas públicas que atiendan a su mayor inserción en las redes de proveedores de las grandes empresas. De hecho, en América Latina y el Caribe las pymes tienen un nivel de productividad mucho menor que las empresas grandes, en contraste con lo que ocurre en países industrialmente más avanzados de otras regiones, como Europa (CEPAL, 2013a). Para promover los encadenamientos productivos con las pymes es necesario el acompañamiento de una empresa líder o algún programa de apoyo que ayude a cerrar la brecha de productividad y a mejorar la competitividad de las pymes. Un respaldo de ese tipo podría provenir de las agencias de promoción de exportaciones, aunque el alcance de estas es limitado por el reducido presupuesto de que disponen (CEPAL 2013b).

E. Conclusiones

El análisis empírico presentado en las secciones anteriores ilustra la considerable heterogeneidad existente en América Latina y el Caribe en cuanto a la participación en redes de producción y cadenas regionales y globales de valor. Para efectos analíticos, cabe hacer una distinción entre México y Centroamérica, por una parte, y América del Sur y el Caribe, por otra. El primer grupo de países participa ampliamente en diversas cadenas de valor centradas en los Estados Unidos, tanto de bienes (sectores de automoción, de la electrónica y del vestuario, entre otros) como en servicios (centros de llamadas, tecnología de la información y las comunicaciones y otros servicios remotos). En el segundo grupo de países, en cambio, la gestación de redes de producción y cadenas de valor es aún incipiente, con algunas excepciones.

Para entender mejor las causas de este patrón diferenciado, a continuación se examinan algunos factores que favorecen la mayor inserción de los países de la región en cadenas y redes de valor. Esos factores se pueden agregar en dos grandes grupos: exógenos y endógenos. Forman parte del primero los que guardan relación con características estructurales, como la geografía, el tamaño del mercado o la dotación de recursos naturales. Por su parte, entre los factores endógenos cabe mencionar los que, a diferencia de los exógenos, pueden verse afectados por acciones privadas o públicas, como la política educativa, industrial o comercial. Considerando las diferencias existentes en relación con los factores clave del desarrollo y gestación de cadenas, es importante distinguir entre las redes industriales, las cadenas de servicios y las redes basadas en recursos naturales.

Uno de los determinantes del surgimiento de redes industriales es la cercanía geográfica a una potencia manufacturera, que suele corresponder a la economía de mayor tamaño y sofisticación tecnológica de una región y la que traslada o subcontrata ciertos procesos (en general que requieren mucha mano de obra) a los países cercanos, usualmente para aprovechar los menores costos laborales y operacionales de estos. Con la cercanía también se reduce la incertidumbre sobre los plazos de entrega, aspecto crucial cuando en la cadena de valor se comercia con bienes intermedios requeridos para la elaboración de productos finales (por ejemplo, en el caso de las industrias electrónica y automotriz) o cuando se precisa una respuesta rápida ante cambios de la demanda (como en la industria del vestuario). Por último, la proximidad geográfica facilita la coordinación de operaciones dispersas en varios países, ya sea mediante el desplazamiento de los gerentes y de personal especializado o a través de interacciones remotas aprovechando que la diferencia horaria no es significativa. Por todos estos motivos, las principales redes de producción industriales tienen una clara dimensión regional en torno a un país líder, rol que han desempeñado los Estados Unidos en América del Norte, Alemania en Europa y el Japón en Asia. No obstante, hay que señalar que en la última década China ha desplazado al Japón como centro neurálgico de la “fábrica Asia”, dado el papel preponderante que ha adquirido en el ensamblado y la exportación de productos finales elaborados a partir de los bienes intermedios que importa del resto de la región asiática.

Un segundo elemento importante es el atractivo del régimen fiscal para las empresas multinacionales. Especialmente en países en desarrollo, conseguir que esas compañías establezcan filiales es clave para el acceso a las cadenas internacionales de valor, por lo que frecuentemente se les han otorgado diversos tipos de exenciones impositivas. El principal instrumento utilizado por los países de la región en este ámbito son las zonas francas. Las actividades productivas que se realizan en esas zonas suelen gozar de diversos beneficios tributarios, como la exención de aranceles para los insumos importados. Dado que la Organización Mundial del Comercio (OMC) ha prohibido que a partir de 2016 se apliquen exenciones tributarias sujetas a la exportación, varios países de la región están evaluando el otorgamiento de otros beneficios, como subsidios a la capacitación. En todo caso, es importante recordar que para una empresa multinacional el atractivo de un país no depende solamente de su régimen impositivo, sino también de otros factores, como los que se describen a continuación.

Un tercer componente decisivo para la participación en redes de producción industriales es la calidad de las infraestructuras de caminos, puertos, puentes y aeropuertos, así como la disponibilidad de logística, transportes y telecomunicaciones adecuados. El grado de desarrollo de estas infraestructuras y su regulación inciden directamente en el costo y el tiempo asociados a los transportes y a las comunicaciones. Estos factores son clave para reducir la duración y la variabilidad de los plazos de traslado de las mercancías, así como para facilitar la coordinación entre las diferentes plantas o empresas que conforman la cadena de valor.

Un cuarto elemento guarda relación con aspectos tales como las habilidades, los costos y la productividad de la fuerza laboral de cada país, que determinan significativamente el segmento en que se ubica en una determinada cadena de valor. Cuanto más limitadas sean las habilidades, más probabilidades habrá de que el país se ubique en segmentos de menor valor agregado, caracterizados por procesos repetitivos y, por ende, fácilmente trasladables a otros países. Por el contrario, cuando aumentan las habilidades de la fuerza laboral de un país, su industria puede escalar a eslabones de mayor valor agregado y salarios (proceso denominado *upgrading*). Sin duda, este aspecto está íntimamente relacionado con las políticas y las instituciones nacionales en materia de educación, capacitación, ciencia y tecnología. De la misma forma, en la medida en que las políticas públicas se orienten a desarrollar una masa crítica de recursos humanos calificados en actividades específicas y consigan impulsar la creación de eslabonamientos a partir de las ventajas comparativas existentes, será posible atraer inversión extranjera directa para esas actividades, así como participar en cadenas de valor más sofisticadas y en segmentos mejor posicionados.

Un quinto factor es la dotación de recursos naturales de cada país, así como el ciclo de precios de los productos básicos relacionados. Si un país posee abundancia de tierra fértil, reservas de metales, minerales o productos energéticos, las empresas tenderán a dirigir sus inversiones hacia actividades extractivas y primarias sin procesamiento. Esto se verifica sobre todo en un contexto de altos precios internacionales, como el que ha predominado desde 2003 hasta la fecha. Los altos precios no solo convierten la explotación de los recursos naturales en la actividad empresarial más rentable, sino que además conducen a apreciaciones cambiarias que disminuyen considerablemente el potencial para desarrollar otras cadenas exportadoras (el llamado fenómeno de la “enfermedad holandesa”).

Un sexto factor está vinculado a un amplio espectro de políticas para mejorar el clima de negocios y el desempeño de las empresas nacionales. El clima de negocios no solo depende de la carga tributaria, sino también de la estabilidad del entorno macroeconómico, político, jurídico y social, del acceso al crédito y a los mercados financieros, de los niveles de burocracia y corrupción, de la calidad de las infraestructuras y del tipo de política industrial prevalente en cada país, entre otros aspectos. Por otra parte, además de la atracción de empresas multinacionales, el mejoramiento del desempeño de las empresas locales es fundamental para el éxito de una estrategia de inserción en cadenas y redes internacionales. La adopción de iniciativas público-privadas de distintos tipos con una visión de mediano y largo plazo puede ayudar a conseguir ese objetivo promoviendo esfuerzos de innovación empresarial, el acceso al crédito y la educación y formación de los trabajadores.

Por último, resulta asimismo relevante el tipo de integración formal (*de jure*) existente entre las economías que forman parte de una cadena de valor. En efecto, el desarrollo de redes de producción industriales geográficamente fragmentadas en América del Norte, Europa y Asia ha creado una demanda de mecanismos de gobernanza que garanticen un entorno normativo propicio para el funcionamiento de esas redes. Esa demanda se atiende cada vez más a través de acuerdos “profundos” de comercio e inversión, principalmente del tipo Norte-Sur. La relación entre las cadenas de valor y esos acuerdos profundos es de doble sentido, por cuanto las primeras generan la demanda de los segundos, que a su vez contribuyen a consolidar el desarrollo de las cadenas.

Los factores determinantes de la gestación de cadenas de servicios son similares a los que condicionan las cadenas de bienes, excepto en lo que se refiere a los servicios a distancia (por teléfono o mediante distintas plataformas tecnológicas). A menudo, las cadenas de servicios remotos son mundiales y no regionales, ya que en este caso la cercanía de un país líder es menos importante. De hecho, algunas empresas de servicios de tecnologías de la información cuentan con sucursales en todos los continentes para prestar servicios globalmente las 24 horas del día. La consultora AT Kearney desarrolló para un estudio en 2011 un índice de atractivo de país para los servicios globales. Este índice agrupa tres categorías. La primera corresponde al atractivo financiero, que depende de los niveles salariales, los costos de infraestructura y los asociados a la regulación y la carga impositiva. La segunda se refiere a la disponibilidad de mano de obra calificada y su nivel de inglés. La tercera categoría guarda relación con el entorno para los negocios, que incluye aspectos como la seguridad, la calidad de la infraestructura de telecomunicaciones y electricidad, el apoyo del gobierno al sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones y la seguridad de la propiedad intelectual.

Las cadenas relacionadas con los recursos naturales dependen básicamente de los mismos factores que las cadenas industriales. No obstante, cabe mencionar como diferencia el factor geográfico, ya que las actividades al comienzo de la cadena deben tener lugar necesariamente en el país donde se explota el recurso. Por el contrario, los eslabones del final de la cadena están muchas veces cerca de los grandes mercados de consumo. En las cadenas agrícolas y agroindustriales un factor adicional de competitividad es el cumplimiento de normas sanitarias y fitosanitarias, como las referidas a la trazabilidad de los productos. Para el ingreso a eslabones de mayor valor agregado, los países deben construir capacidades a nivel local para un aprendizaje pertinente, lo que incluye formación de recursos humanos en biotecnología, así como investigación y desarrollo adaptativa y una serie de actividades relacionadas con servicios asociados (control de calidad, comercialización y logística, entre otros) (CEPAL, 2008).

A la luz de estos elementos, es posible visualizar algunos de los ingredientes que han influido en la presencia relativamente significativa de México y Centroamérica en cadenas de valor. Su proximidad con los Estados Unidos y unos costos laborales menores han sido incentivos para que empresas multinacionales estadounidenses trasladen a esas localizaciones, o subcontraten en ellas, procesos manufactureros y actividades que requieren un uso intensivo de mano de obra. Este patrón se ha visto reforzado por diversos regímenes de incentivos implementados por esos países, como las zonas maquiladoras y las zonas francas de exportación. El tipo de habilidades disponibles ha determinado que, en general, México y, sobre todo, los países centroamericanos (con la excepción de Costa Rica) ocupen segmentos

relativamente poco sofisticados de las cadenas de valor en que participan. Los acuerdos comerciales profundos que vinculan a México y Centroamérica con los Estados Unidos (el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos, respectivamente) han profundizado y consolidado esta modalidad de integración productiva.

En América del Sur, las cadenas y redes están menos desarrolladas por las razones antes expuestas. Esta subregión posee una abundante dotación de recursos naturales, lo que se refleja en una marcada especialización exportadora primaria de todas las economías sudamericanas. Esa especialización se acentuó durante la pasada década, en gran parte debido a la fuerte demanda de esos productos por parte de China y por los altos precios de materias primas como el mineral de hierro, el cobre, el petróleo y la soja. Por otra parte, se trata de una subregión extensa, con grandes barreras geográficas, como la Amazonia y la Cordillera de los Andes, que dificultan la comunicación y una distribución espacialmente equilibrada de la población y la actividad económica. Todos estos elementos, sumados a importantes carencias de infraestructura, limitan la posibilidad de reproducir en América del Sur el tipo de integración productiva observado en Asia, que se caracteriza por redes de producción industriales densas. La principal excepción la constituye la integración entre la Argentina y el Brasil en el sector de la automoción, que se manifiesta en un intenso comercio de partes y componentes (véase la sección C.5).

El tipo de integración económica formal prevaleciente en América del Sur también difiere del de México y Centroamérica. En general, los esquemas sudamericanos de integración han tendido a concentrarse en la remoción de aranceles y otros obstáculos fronterizos al comercio de bienes, con un menor desarrollo normativo en temas de “integración profunda”, como el comercio de servicios, la inversión, la política de competencia y la contratación pública. Al igual que en el caso de México y Centroamérica, una excepción la constituyen los acuerdos comerciales suscritos entre países que tienen convenios con los Estados Unidos y con la Unión Europea, como por ejemplo los que están en vigor entre Chile y el Perú y entre Chile y Colombia. Estos tratados suelen seguir de cerca el modelo del TLCAN¹². Cabe notar que los mismos países que han suscrito acuerdos comerciales profundos entre sí lo han hecho también con otros socios extrarregionales que tienen un mayor nivel de desarrollo, como los Estados Unidos, la Unión Europea, el Japón, la República de Corea y China, en el caso de Chile y el Perú.

Atendiendo al tamaño de su economía y de su mercado interno, así como a sus notables capacidades tecnológicas, el Brasil tiene potencial para desempeñar un papel crucial en cualquier iniciativa encaminada a desarrollar las cadenas de valor sudamericanas. El cumplimiento de este objetivo requerirá medidas de política orientadas a aumentar la densidad de los encadenamientos productivos entre el Brasil y las demás economías sudamericanas, que —salvo en el caso de la Argentina— son relativamente poco sólidos. Así, por ejemplo, en 2011, el 30% de las exportaciones de bienes intermedios industriales del Brasil al mundo se dirigió a América del Sur, principalmente a la Argentina, pero solo un 5% de sus importaciones de estos bienes provino de la subregión, y únicamente un 1% si se excluye el MERCOSUR (véase el gráfico III.10). Esta diferencia entre el patrón exportador e importador de bienes intermedios industriales refleja la baja regionalización de las importaciones del Brasil. Un esfuerzo por generar más encadenamientos a nivel sudamericano se vería favorecido si se diera en coordinación con las empresas multilaterales brasileñas, que ya tienen una notoria presencia inversora en toda la subregión.

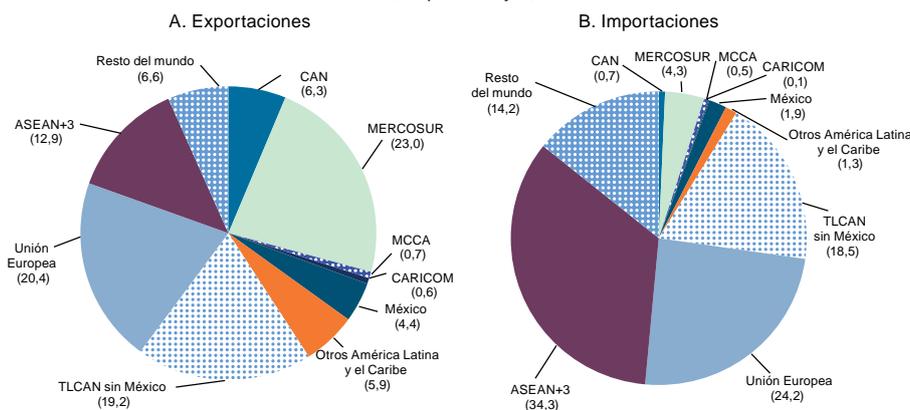
De los diferentes patrones de inserción internacional que se observan en la región se desprenden desafíos que también son diferenciados. Para México y Centroamérica, un reto central es ascender hacia eslabones de mayor sofisticación en las cadenas de valor en que ya participan, sean estas industriales o de servicios. En el caso de América del Sur, el principal desafío parece ser la incorporación de eslabones de mayor valor agregado a las exportaciones basadas en recursos naturales, junto con la promoción de redes y cadenas en los sectores industriales y de servicios.

Como ya se mencionó, los obstáculos a una mayor integración productiva en América del Sur son muy diversos. Frecuentemente, se derivan de insuficiencias de las políticas públicas a los niveles subregional (por ejemplo, en infraestructura de transporte) y nacional (por ejemplo, en educación, capacitación, ciencia y tecnología, fomento productivo e internacionalización de pymes). En este contexto, no cabe esperar que eventuales avances hacia formas más profundas de integración económica resuelvan por sí solos dificultades que requieren acciones en múltiples frentes. No obstante, resulta indudable que un mercado sudamericano más integrado y profundo proporcionaría un

¹² La recientemente creada Alianza del Pacífico, en que participan Chile, Colombia, México y el Perú, también tiene por objeto alcanzar una “integración profunda” entre sus miembros, caracterizada por la libre movilidad de bienes, servicios, personas y capitales. No obstante, las negociaciones para tal efecto aún están en curso, por lo que no es posible evaluar en qué medida sus resultados cumplen con los objetivos planteados.

entorno más propicio que el actual para la gestación y el desarrollo de cadenas de valor. En este sentido, es preciso valorar los beneficios que podrían derivarse de una acumulación de origen plena a nivel sudamericano, de avances coordinados en la facilitación del comercio y de una gradual armonización o un reconocimiento mutuo de estándares técnicos, sanitarios y fitosanitarios, entre otras acciones. Todos estos avances beneficiarían de manera particular a las pymes exportadoras (directas e indirectas), que tienen menos capacidad que las grandes empresas de lidiar con obstáculos administrativos o regulatorios al comercio.

Gráfico III.10
Brasil: destino de exportaciones y origen de importaciones de bienes intermedios industriales, 2011^a
 (En porcentajes)



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

El desarrollo de vínculos comerciales y de inversión más estrechos entre América del Sur, Centroamérica y México debería ser también un objetivo central de los esfuerzos por fomentar una mayor integración productiva en América Latina. En este sentido, un desafío permanente consiste en avanzar hacia una mayor integración formal entre el Brasil y México, las dos economías de mayor tamaño y sofisticación productiva de la región. Un acuerdo comercial entre ambos países ayudaría a refundar la integración regional sentando las bases para avanzar hacia un espacio latinoamericano económicamente integrado.

El Caribe está poco insertado en las cadenas globales y tiene escasa participación en las redes productivas regionales. A pesar de su cercanía a los Estados Unidos, pocas islas están integradas en las cadenas industriales de ese país, excepto la República Dominicana. Esta débil integración se debe, sobre todo, a niveles salariales relativamente altos y a tasas de productividad comparativamente bajas, lo que se combina con el pequeño tamaño de estos países, que dificulta la producción a gran escala. Las actividades predominantes en el Caribe son las industrias del turismo y de servicios remotos. Ambas tienen vínculos poco desarrollados con el resto de las economías de la subregión para la compra de insumos, que en su gran mayoría se importan desde fuera de la región. Las características geográficas también suponen un obstáculo para los encadenamientos. Todos los países insulares son pequeños y tienen limitadas conexiones marítimas y aéreas, lo que dificulta la gestación de redes. Otro factor que restringe la integración productiva es que la CARICOM todavía no opera como un mercado común y persisten varios impedimentos para que llegue a hacerlo. De este listado de factores surge una agenda de políticas nacionales y regionales para promover los encadenamientos productivos, aprovechando los grandes activos del Caribe en términos de potencial en turismo, servicios culturales, destino para la deslocalización de actividades (*off-shoring*) y bienes de nicho.

Superar las conocidas carencias que presenta la región en materia de infraestructura de transporte y telecomunicaciones es también esencial para generar un entorno más propicio al desarrollo de cadenas de valor. En este contexto, las acciones coordinadas llevadas a cabo en el marco de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), del Proyecto Mesoamérica, y la Estrategia regional del Caribe sobre logística de cargas y facilitación del comercio constituyen iniciativas valiosas que deben ser reforzadas.

Finalmente, el tema de la política industrial merece una reflexión particular, a la luz de los cambios en los paradigmas productivos que ha traído consigo la proliferación de las redes de producción y las cadenas de valor.

Más que desarrollar industrias completas integradas verticalmente, los países buscan crecientemente insertarse en nichos específicos en los que pueden ser competitivos internacionalmente. Esta tendencia es particularmente pronunciada en las industrias de ensamblaje, como la automovilística, la electrónica y la aeronáutica, así como la del vestuario. De lo anterior se desprende que ciertos instrumentos de política industrial (y comercial) que podían tener una función beneficiosa en el pasado están perdiendo progresivamente utilidad y en algunos casos incluso están llegando a tener un efecto opuesto al deseado. Tal es el caso de los altos aranceles u otras barreras a la importación de bienes intermedios, medidas que contribuyen a la pérdida de competitividad internacional de las industrias que dependen de esos bienes. Una situación análoga se da con los requisitos de contenido local, en la medida en que pueden restringir el acceso a proveedores extranjeros cuyos costos sean menores u ofrezcan más calidad que los disponibles localmente¹³. En este contexto, la política industrial sigue siendo clave para identificar y promover sectores y actividades en que un país puede hacerse internacionalmente competitivo. Sin embargo, sus instrumentos deberán ir evolucionando hacia un mayor énfasis en aspectos como los incentivos a las actividades de investigación y desarrollo, la asociatividad, la capacitación y el desarrollo de proveedores.

La promoción de la presencia de los países latinoamericanos en cadenas de valor y de su escalamiento a segmentos de mayor valor agregado puede facilitar el acceso a tecnologías de punta y a las mejores prácticas productivas internacionales. Además, la inserción en cadenas permite acceder a insumos y servicios de clase mundial. Todo lo anterior puede redundar en una mayor competitividad internacional de los productos y servicios comercializados por países y empresas que participen en esas cadenas. Sin embargo, el grado en que lleguen a materializarse esos beneficios potenciales dependerá de la existencia de un conjunto integrado de políticas encaminadas a elevar la productividad, por un lado, y a reducir los diferenciales de esta entre sectores y entre tamaños de las empresas, por otro. Se trata de avanzar en el sentido de la propuesta de “cambio estructural”, esto es, en una modernización de la estructura productiva que vaya incorporando gradualmente a las pymes, apoyándolas en materia de capacitación, asociatividad, acceso al crédito y a las tecnologías, certificación de calidad, trazabilidad y reducción de la huella de carbono, entre otros desafíos. Precisamente la necesidad de responder a esos retos abre un espacio para actualizar y reorientar los mecanismos de cooperación e integración regional, así como para desarrollar iniciativas plurinacionales en algunos de esos ámbitos. Avanzar coordinadamente en esos temas contribuiría más a la integración regional y a la gestación de cadenas de valor subregionales que los debates sobre estrategias comerciales o de liberalización arancelaria.

¹³ Tavares de Araujo (2013) sostiene que medidas como las altas barreras a la importación y los requisitos de contenido local, junto con deficiencias en materia logística, explican en parte la reducida competitividad internacional de algunos segmentos de la industria brasileña.

Bibliografía

- A.T. Kearney (2011), *Offshoring Opportunities Amid Economic Turbulence: The AT Kearney Global Services Location Index*, Chicago, Illinois [en línea] <http://www.atkearney.com/gbpc/global-services-location-index>.
- Balassa, Bela (1979), “El comercio intraindustrial y la integración de los países en desarrollo dentro de la economía mundial”, *Integración latinoamericana*, vol. 4, Buenos Aires.
- Baldwin, R. (2012), “WTO 2.0: global governance of supply chain trade”, *Research Policy Insight*, N° 64, Londres, Centro de investigación sobre políticas económicas (CEPR), diciembre.
- Bekerman, Marta y Cecilia Rikap (2010), “Integración regional y diversificación de exportaciones en el MERCOSUR: el caso de Argentina y Brasil”, *Revista CEPAL*, N° 100 (LC/G.2442-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Bianchi, Eduardo y Carolina Szpak (2013), “Cadenas globales de producción: implicancias para el comercio internacional y su gobernanza”, *Brief*, N° 87, serie Cátedra OMC, Buenos Aires, Red LATN, mayo.
- Brenner, Carlos (2012), “La experiencia de la petroquímica en Brasil y sus ventajas frente a los modelos adoptados en Latinoamérica”, *GN La Revista del Gas Natural*.
- Castilho, Marta (2012), “Comércio internacional e integração produtiva: uma análise dos fluxos comerciais dos países da ALADI”, *Texto para Discussão*, N° 1705, Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA), enero.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2013a), *Cómo mejorar la competitividad de las pymes en la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Propuestas de política para el sector privado* (LC/L.3567), Santiago de Chile, enero.
- (2013b), *Comercio internacional y desarrollo inclusivo. Construyendo sinergias* (LC/G.2562), Santiago de Chile, abril.
- (2008), *La transformación productiva 20 años después. Viejos problemas, nuevas oportunidades* (LC/G.2367(SES.32/3)), Santiago de Chile.
- De Negri, João Alberto (2010), “A cadeia de valor global da indústria automobilística no Brasil”, *La inserción de América Latina en las cadenas globales de valor*, serie Red MERCOSUR, N° 19, Montevideo.
- DGIPAT (Dirección General de Industrias Pesadas y de Alta Tecnología) (2012), *Industria aeronáutica en México*, México, D.F., Secretaría de Economía, marzo.
- DIRECON (Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile) (2009), *Encadenamientos productivos entre Chile y Colombia*, Santiago de Chile, agosto.
- (2008), “Encadenamientos productivos Chile y varios países”, Santiago de Chile.
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2007), *Agenda Interna para la Productividad y la Competitividad. Documento sectorial. Cadena petroquímica - plásticos, cauchos, pinturas, tintas y fibras*, Bogotá.
- Durán Lima, José y Alessia Lo Turco (2010), “El comercio intrarregional en América Latina: patrón de especialización y potencial exportador”, *Los impactos de la crisis internacional en América Latina: ¿Hay margen para el diseño de políticas regionales?*, M.I. Terra y J. Durán Lima (coords.), serie Red MERCOSUR, N°18, Montevideo, agosto.
- Durán Lima, José y Mariano Álvarez (2011), “Manual de comercio exterior y política comercial. Nociones básicas, clasificaciones e indicadores de posición y dinamismo”, *Documentos de Proyecto*, N° 430 (LC/W.430), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Durán Lima, José, Sebastián Castresana y Nanno Mulder (2013), “Colombia, cadenas de valor en exportaciones a la Unión Europea: cuán inclusivas e intensivas en empleo son”, Santiago de Chile, inédito.
- Dussel, P. y K.P. Gallagher (2013), “El huésped no invitado del TLCAN: China y la desintegración del comercio en América del Norte”, *Revista CEPAL*, N° 110 (LC/G.2572-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Estevadeordeal, Antoni, Juan Blyde y Kati Suominen (2012), “Are global value chains really global? Policies to accelerate countries’ access to international production networks”, *Background Papers*, N° 01, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Fujii, Gerardo y Rosario Cervantes M. (2013), “México: valor agregado en las exportaciones manufactureras”, *Revista CEPAL*, N° 109 (LC/G.2556-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Garrido, Celso (2010), “La inserción de México, Centro América y el Caribe en las cadenas globales de valor”, *La inserción de América Latina en las cadenas globales de valor*, Victor Prochnik y otros (coords.), serie Red MERCOSUR, N° 19, Montevideo.
- Hummel, D., J. Ishii y Kei-Mu Yi (2001), “The nature and growth of vertical specialization in world trade”, *Journal of International Economics*, vol. 54.

- Johnson, Robert y Guillermo Noguera (2012a), "Fragmentation and trade in value added over four decades", *NBER Working Paper*, N° 18186, Cambridge, Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (NBER), junio.
- (2012b), "Accounting for intermediates: production sharing and trade in value added", *Journal of International Economics*, vol. 86, N° 2.
- (2012c), "Proximity and production fragmentation", *The American Economic Review: Papers and Proceedings*, vol. 102, N° 3.
- Lall, Sanjaya (2000), "The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985–98", *Oxford Development Studies*, vol. 28, N° 3.
- Linares, H. (2013), "Papel y cartón. Ficha 18/UE. Apoyo a mypes. Promoción de inversiones e intercambios comerciales. Apoyo al sector de la micro y pequeña empresa en Guatemala", Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ)/Asociación Guatemalteca de Exportadores (AGEXPORT)/Comisión Empresarial de Negociaciones Comerciales Internacionales (CENCIT)/Cámara de Industria de Guatemala (CIG).
- Monge-Gonzalez, Ricardo y Sandro Zolezzi (2012), "Insertion of Costa Rica in global value chains (a case study)", *IDB Working Paper Series*, N° 373, septiembre.
- Monje-Ariño, Francisco (2011), "Costa Rica: trade opening, FDI attraction and global production sharing", *Staff Working Paper*, N° ERSD-2011-09, Organización Mundial del Comercio (OMC), mayo.
- OCDE/CEPAL (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2012), *Perspectivas económicas de América Latina 2013. Políticas de pyme para el cambio estructural (LC/G.2545)*, Santiago de Chile.
- Prensa Libre (2013), "Empresas de industria aeronáutica aumentan 83%", 16 de julio [en línea] http://www.prensalibre.cr/lpl/la_economia/86500-empresas-de-industria-aeronautica-aumentan-83.html.
- Prochnik, Victor y otros (2010), "La inserción de América Latina en las cadenas globales de valor", *serie Red MERCOSUR*, N° 19, Montevideo.
- Proexport Colombia (2012), "Encadenamientos productivos entre Ecuador y Colombia", noviembre.
- Ramírez, A.C., J. Suarez C. y J.M. Lesmes (2012), *La cadena de valor siderúrgica y metalmecánica en Colombia. En la primera década del siglo XXI*, Bogotá, ANDI Cámara Fedemetal/Instituto Latinoamericano del Fierro y el Acero (ILAFA).
- Secretaría de la Comunidad del Caribe (CARICOM) (2013), *Caribbean Community Regional Aid for Trade Strategy 2013-2015*, febrero.
- Tavares de Araujo Jr., José (2013), "Fragmentação da produção e competitividade internacional: o caso brasileiro", *Revista Brasileira de Comércio Exterior*, No 115, abril-junio.
- Willmore, L.N. (1972), "Free trade in manufactures among developing countries: the Central American experience", *Economic Development and Cultural Change*, vol. 20, N° 4, julio.



Publicaciones de la CEPAL / *ECLAC publications*

Comisión Económica para América Latina y el Caribe / *Economic Commission for Latin America and the Caribbean*
Casilla 179-D, Santiago de Chile.

Véalas en: www.cepal.org/publicaciones
Publications may be accessed at: www.eclac.org

Contacto / Contact: publications@cepal.org

Revista CEPAL / *CEPAL Review*

La Revista se inició en 1976 como parte del Programa de Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los funcionarios de la Secretaría, son las de los autores y, por lo tanto, no reflejan necesariamente los puntos de vista de la Organización.

La Revista CEPAL se publica en español e inglés tres veces por año.

CEPAL Review first appeared in 1976 as part of the Publications Programme of the Economic Commission for Latin America and the Caribbean, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. The views expressed in signed articles, including those by Secretariat staff members, are those of the authors and therefore do not necessarily reflect the point of view of the Organization.

CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.

Informes periódicos institucionales / *Annual reports*

Todos disponibles para años anteriores / *Issues for previous years also available*

- *Balance Actualizado de América Latina y el Caribe 2012* - abril de 2013, 24 p.
- **Updated Economic Overview of Latin America and the Caribbean 2012 - April 2012, 24 p.**
- *Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2012*, 84 p.
- **Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2012, 82 p.**
- *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2012*, 162 p.
- **Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2012, 154 p.**
- *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2011-2012*, 126 p.
- **Latin America and the Caribbean in the World Economy 2011-2012, 116 p.**
- *Panorama Social de América Latina, 2012*, 252 p.
- **Social Panorama of Latin America, 2012, 238 p.**
- *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2011*, Documento informativo, 152 p.
- **Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2011, Briefing paper, 142 p.**
- *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2012 / Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2012*, 224 p.

Libros de la CEPAL

118 *Sistemas de innovación en Centroamérica. Fortalecimiento a través de la integración regional*, Ramón Padilla Pérez (ed.), 2013, 222 p.

117 *Envejecimiento, solidaridad y protección social en América Latina y el Caribe. La hora de avanzar hacia la igualdad*, Sandra Huenchuan, 2013, 190 p.

117 Ageing, solidarity and social protection in Latin America and the Caribbean Time for progress towards equality, Sandra Huenchuan, 2013, 176 p.

116 *Los fundamentos de la planificación del desarrollo en América Latina y el Caribe. Textos seleccionados del ILPES (1962-1972)*, Ricardo Martner y Jorge Máttar (comps.), 2012, 196 p.

- 115 *The changing nature of Asian-Latin American economic relations*, German King, José Carlos Mattos, Nanno Mulder and Osvaldo Rosales (eds.), 2012, 196 p.
- 114 *China y América Latina y el Caribe. Hacia una relación económica y comercial estratégica*, Osvaldo Rosales y Mikio Kuwayama, 2012, 258 p.
- 114 *China and Latin America and the Caribbean Building a strategic economic and trade relationship*, Osvaldo Rosales y Mikio Kuwayama, 2012, 244 p.
- 113 *Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura: Nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe*, Octavio Sotomayor, Adrián Rodríguez y Mónica Rodrigues, 2012, 352 p.
- 112 *El desarrollo inclusivo en América Latina y el Caribe. Ensayos sobre políticas de convergencia productiva para la igualdad*, Ricardo Infante (ed.), 2011, 384 p.
- 111 *Protección social inclusiva en América Latina. Una mirada integral, un enfoque de derechos*, Simone Cecchini y Rodrigo Martínez, 2011, 284 p.
- 110 *Envejecimiento en América Latina. Sistema de pensiones y protección social integral*, Antonio Prado y Ana Sojo (eds.), 2010, 304 p.
- 109 *Modeling Public Policies in Latin America and the Caribbean*, Carlos de Miguel, José Durán Lima, Paolo Giordiano, Julio Guzmán, Andrés Schuschny and Masazaku Watanuki (eds.), 2011, 322 p.
- 108 *Alianzas público-privadas. Para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Robert Devlin y Graciela Mogueillansky, 2010, 196 p.
- 107 *Políticas de apoyo a las pymes en América Latina. Entre avances innovadores y desafíos institucionales*, Carlos Ferraro y Giovanni Stumpo, 2010, 392 p.
- 106 *Temas controversiales en negociaciones comerciales Norte-Sur*, Osvaldo Rosales V. y Sebastián Sáez C. (comps.), 2011, 322 p.

Copublicaciones recientes / Recent co-publications

- Decentralization and Reform In Latin America. Improving Intergovernmental Relations*, Giorgio Brosio and Juan P. Jiménez (eds.), ECLAC/Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2012.
- Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas. América Latina desde una perspectiva global*, Martín Hopenhayn y Ana Sojo (comps.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2011.
- Las clases medias en América Latina. Retrospectiva y nuevas tendencias*, Rolando Franco, Martín Hopenhayn y Arturo León (eds.), CEPAL/Siglo XXI, México, 2010.
- Innovation and Economic Development. The Impact of Information and Communication Technologies in Latin America*, Mario Cimoli, André Hofman and Nanno Mulder, ECLAC/Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2010.
- Sesenta años de la CEPAL. Textos seleccionados del decenio 1998-2008*, Ricardo Bielschowsky (comp.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2010.
- El nuevo escenario laboral latinoamericano. Regulación, protección y políticas activas en los mercados de trabajo*, Jürgen Weller (ed.), CEPAL/Siglo Veintiuno, Argentina, 2010.
- Internacionalización y expansión de las empresas eléctricas españolas en América Latina*, Patricio Rozas, CEPAL/Lom, Chile, 2009.

Coediciones recientes / Recent co-editions

- Juventud y bono demográfico en Iberoamérica*, Paulo Saad, Tim Miller, Ciro Martínez y Mauricio Holz, CEPAL/OIJ/UNFPA, Chile, 2012.
- Perspectivas económicas de América Latina 2013. Políticas de Pymes para el Cambio Estructural*, OCDE/CEPAL, Chile, 2012.
- Latin American Economic Outlook 2013. SME Policies For Structural Change**, OECD/ECLAC, Chile, 2012.
- Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2013*, CEPAL/FAO/IICA, Chile, 2012.
- Reforma fiscal en América Latina. ¿Qué fiscalidad para qué desarrollo?*, Alicia Bárcena y Narcís Serra (editores), CEPAL/SEGIB/CIDOB, Chile, 2012.
- La sostenibilidad del desarrollo a 20 años de la Cumbre para la Tierra. Avances, brechas y lineamientos estratégicos para América Latina y el Caribe*, CEPAL/Naciones Unidas, 2012.
- Sustainable development 20 years on from the Earth Summit. Progress, gaps and strategic guidelines for Latin America and the Caribbean**, ECLAC/United Nations, 2012.
- Perspectivas económicas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el desarrollo*, CEPAL/OCDE, 2011.
- Latin America Outlook 2012. Transforming the State for Development**, ECLAC/OECD, 2011.
- Perspectivas économiques de l'Amérique latine 2012. Transformation de l'État et Développement**, CEPAL/OCDE, 2012.
- Breeding Latin American Tigers. Operational principles for rehabilitating industrial policies**, Robert Devlin and Graciela Mogueillansky, ECLAC/World Bank, 2011.
- Espacios iberoamericanos: Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo*, CEPAL/SEGIB, 2011.
- Espaços ibero-americanos: A uma nova arquitetura do Estado para o desenvolvimento**, CEPAL/SEGIB, 2011.
- Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe*, CEPAL/FAO/IICA, 2011.
- The Outlook for Agriculture and Rural Development in the Americas: A Perspective on Latin America and the Caribbean**, ECLAC/FAO/IICA, 2011.
- Pobreza infantil en América Latina y el Caribe*, CEPAL/UNICEF, Chile, 2010.

Cuadernos de la CEPAL

- 100 *Construyendo autonomía. Compromiso e indicadores de género*, Karina Batthyáni Dighiero, 2012, 338 p.
- 99 *Si no se cuenta, no cuenta*, Diane Alméras y Coral Calderón Magaña (coords.), 2012, 394 p.
- 98 **Macroeconomic cooperation for uncertain times: The REDIMA experience**, Rodrigo Cárcamo-Díaz, 2012, 164 p.
- 97 *El financiamiento de la infraestructura: Propuestas para el desarrollo sostenible de una política sectorial*, Patricio Rozas Balbontín, José Luis Bonifaz y Gustavo Guerra-García, 2012, 414 p.
- 96 *Una mirada a la crisis desde los márgenes*, Sonia Montaña (coord.), 2011, 102 p.
- 95 *Programas de transferencias condicionadas. Balance de la experiencia reciente en América Latina y el Caribe*, Simone Cecchini y Aldo Madariaga, 2011, 226 p.
- 95 **Conditional cash transfer programmes. The recent experience in Latin America and the Caribbean**, Simone Cecchini and Aldo Madariaga, 2011, 220 p.
- 94 *El cuidado en acción. Entre el derecho y el trabajo*, Sonia Montaña Virreira y Coral Calderón Magaña (coords.), 2010, 236 p.

Cuadernos estadísticos de la CEPAL

- 40 *América Latina y el Caribe: Índices de precios al consumidor. Serie enero de 1995 a junio de 2012*. Solo disponible en CD, 2012.
- 39 *América Latina y el Caribe: indicadores macroeconómicos del turismo*. Solo disponible en CD, 2010.
- 38 *Indicadores ambientales de América Latina y el Caribe, 2009*. Solo disponible en CD, 2010.
- 37 *América Latina y el Caribe: Series históricas de estadísticas económicas 1950-2008*. Solo disponible en CD, 2009.

Observatorio demográfico / Demographic Observatory

Edición bilingüe (español e inglés) que proporciona información estadística actualizada, referente a estimaciones y proyecciones de población de los países de América Latina y el Caribe. Incluye también indicadores demográficos de interés, tales como tasas de natalidad, mortalidad, esperanza de vida al nacer, distribución de la población, etc.

Desde 2013 el Observatorio aparece una vez al año.

Bilingual publication (Spanish and English) providing up-to-date estimates and projections of the populations of the Latin American and Caribbean countries. Also includes various demographic indicators of interest such as fertility and mortality rates, life expectancy, measures of population distribution, etc.

Since 2013, the Observatory appears once a year.

Notas de población

Revista especializada que publica artículos e informes acerca de las investigaciones más recientes sobre la dinámica demográfica en la región, en español, con resúmenes en español e inglés. También incluye información sobre actividades científicas y profesionales en el campo de población.

La revista se publica desde 1973 y aparece dos veces al año, en junio y diciembre.

Specialized journal which publishes articles and reports on recent studies of demographic dynamics in the region, in Spanish with abstracts in Spanish and English. Also includes information on scientific and professional activities in the field of population.

Published since 1973, the journal appears twice a year in June and December.

Series de la CEPAL

Comercio Internacional / Desarrollo Productivo / Desarrollo Territorial / Estudios Estadísticos y Prospectivos / Estudios y Perspectivas (Bogotá, Brasilia, Buenos Aires, México, Montevideo) / Studies and Perspectives (The Caribbean, Washington) / Financiamiento del Desarrollo / Gestión Pública / Informes y Estudios Especiales / Macroeconomía del Desarrollo / Manuales / Medio Ambiente y Desarrollo / Mujer y Desarrollo / Población y Desarrollo / Políticas Fiscales / Políticas Sociales / Recursos Naturales e Infraestructura / Reformas Económicas / Seminarios y Conferencias.

Véase el listado completo en: www.cepal.org/publicaciones / *A complete listing is available at: www.eclac.org/publicaciones*

Las publicaciones de las Naciones Unidas y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) se pueden adquirir a través de:

Publicaciones de las Naciones Unidas
National Book Network
15200 NBN Way
Blue Ridge Summit, PA 17214
Estados Unidos

Tel. (1 888)254-4286
Fax (1-800)338-4550
Contacto: publications@un.org
Pedidos: order@un.org

Publications of the United Nations and the Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) can be ordered through:

United Nations Publications
National Book Network
15200 NBN Way
Blue Ridge Summit, PA 17214
USA

*Tel. (1 888)254-4286
Fax (1-800)338-4550
Contact: publications@un.org
Orders: order@un.org*

www.un.org/publications



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN (ECLAC)



Publicación de las Naciones Unidas
S1300758 - Octubre de 2013
ISSN versión impresa 1680-8681
Número de venta S.13.II.G.5
Copyright © Naciones Unidas 2013
Impreso en Santiago de Chile