

2014



Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe

Integración regional y cadenas de valor
en un escenario externo desafiante



NACIONES UNIDAS

CEPAL

2014



Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe

Integración regional y cadenas de valor
en un escenario externo desafiante



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 Publicaciones y Servicios Web

El *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe* es la 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 el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

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 Keiji Inoue, Oficial Superior de Asuntos Económicos de la misma División. Además, participaron en la preparación y redacción de los capítulos José Elías Durán, Sebastián Herreros, Sheldon McLean, Nanno Mulder y Dayna Zaclicever, funcionarios de la Comisión.

Se agradecen los aportes de Sebastián Castresana, Carlos D'Elía, Myriam Echeverría, Alfonso Finot, Tania García-Millán, René Hernández, Antoine Le Squeren, Jorge Mario Martínez, José Carlos Mattos, Javier Meneses, Yoshimichi Murakami, Nahuel Oddone, Ramón Padilla y Gustavo Zanabria.

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: 978-92-1-121867-1 (versión impresa y PDF)

ISBN: 978-92-1-056939-2 (versión ePub)

ISSN: 1680-8681

LC/G.2625-P • Número de venta: S.14.II.G.5

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2014. Todos los derechos están reservados

Impreso en Santiago de Chile • 14-20693

Esta publicación debe citarse como: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2014* (LC/G.2625-P), Santiago de Chile, 2014.

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	
Repercusiones negativas de la coyuntura internacional en el comercio de América Latina	27
A. Introducción	29
B. Escaso dinamismo en las tres principales economías desarrolladas	30
C. La desaceleración de las economías emergentes	36
1. Tendencias generales	36
2. China	38
3. Otras economías emergentes	41
D. Evolución reciente y perspectivas del comercio internacional y las negociaciones comerciales	42
1. El comercio mundial	42
2. La Organización Mundial del Comercio	44
3. El Acuerdo de Asociación Transpacífico	46
4. El Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión	47
5. La Asociación Económica Integral Regional	48
E. El comercio latinoamericano y caribeño	48
1. Evolución del comercio exterior en el primer semestre de 2014	48
2. Proyecciones de crecimiento del comercio exterior en 2014	51
Bibliografía	55
Capítulo II	
Participación y escalamiento en cadenas globales de valor	57
A. Introducción	59
B. Participación de los países de América Latina y el Caribe en cadenas globales y regionales de valor	60
C. Gobernanza, innovación y escalamiento en las cadenas de valor	69
1. La metodología para estudiar la dinámica empresarial en las cadenas de valor	69
2. La experiencia de cuatro cadenas de valor centroamericanas	70
3. El escalamiento de Costa Rica en la cadena de servicios empresariales deslocalizados	74
4. La participación de México en la investigación y el desarrollo de la industria farmacéutica	76
D. La participación de las pymes en las cadenas de valor	79
1. Consideraciones generales	79
2. La cadena de los lácteos en Costa Rica	79
3. La cadena del cacao en el Ecuador	80
E. Acceso de las pymes al financiamiento en las cadenas de valor	82
1. Consideraciones generales	82
2. La industria agroalimentaria de la Argentina	82
3. La industria de muebles en el conglomerado de Serra Gaucha (Brasil)	84
F. Conclusiones	85
Bibliografía	86
Capítulo III	
El aporte de la integración regional a la integración productiva	89
A. Introducción	91
B. La importancia del espacio regional para la integración productiva y el cambio estructural	91
C. El rol de un mercado regional integrado en una mayor articulación productiva	97

D. La centralidad de la política industrial	102
E. Conclusiones	110
Bibliografía	111

Capítulo IV

La promoción de la integración regional en el Caribe para fortalecer las relaciones de comercio exterior.....	113
A. Las características especiales del Caribe plantean un reto a la integración subregional	115
B. Estado de la integración regional en la CARICOM y en el Gran Caribe	120
1. Progreso de la iniciativa del Mercado y Economía Únicos de la CARICOM (MEUC)	121
2. Mayor integración en la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS)	121
3. Los vínculos entre la CARICOM y el Gran Caribe.....	122
4. Aplicación de un enfoque de cadenas de valor para aumentar la producción y la complementariedad comercial	125
C. Vínculos externos de la CARICOM	129
1. La CARICOM y los Estados Unidos.....	129
2. La CARICOM y el Canadá.....	131
3. La CARICOM y la Unión Europea	132
4. Relaciones comerciales de la CARICOM con Centroamérica y el resto de América Latina	137
D. Hacia una mayor cooperación entre el Caribe y América Latina	139
E. Conclusiones	141
Bibliografía	142
Publicaciones recientes de la CEPAL	145

Cuadros

Cuadro I.1	Principales negociaciones comerciales plurilaterales, agosto de 2014.....	46
Cuadro I.2	América Latina y el Caribe: variación interanual de las tasas de crecimiento semestral del comercio exterior de bienes por principales destinos, enero a junio de 2014	50
Cuadro I.3	América Latina y el Caribe: variación interanual de las tasas de crecimiento semestral del comercio exterior de bienes, primer semestre de 2012 a primer semestre de 2014.....	51
Cuadro I.4	América Latina y el Caribe: variación interanual de la tasa de crecimiento semestral del comercio exterior de bienes, 2013 y 2014	52
Cuadro I.5	América Latina: variación interanual de la tasa de crecimiento semestral del comercio exterior de bienes según principales sectores, 2013 y 2014	54
Cuadro I.6	América Latina y el Caribe: variación del crecimiento del comercio exterior por grupos de países según valor y volumen, 2014.....	54
Cuadro II.1	Comunidad Andina y Mercado Común Centroamericano (MCCA): exportaciones de textiles y confecciones según mercado de destino, 2000 y 2012	63
Cuadro II.2	Comunidad Andina y Mercado Común Centroamericano (MCCA): importaciones de insumos textiles según mercado de origen, 2000 y 2012	65
Cuadro II.3	México: tipo de conocimiento científico y tecnológico solicitado por hospitales y empresas farmacéuticas a laboratorios públicos, 1999 a 2012	78
Cuadro II.4	Ecuador: impacto del programa de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) en la competitividad de la cadena de valor del cacao de exportación de la asociación de productores de la cooperativa KALLARI, 2006-2011	81
Cuadro II.5	Argentina: instrumentos financieros utilizados por las cadenas agroalimentarias, 2010.....	83
Cuadro II.6	Brasil: fuentes de financiamiento utilizadas por las empresas de muebles encuestadas de Serra Gaucha, 2010	85
Cuadro III.1	América Latina y el Caribe (países seleccionados): número de productos exportados a destinos seleccionados, 2013	92
Cuadro III.2	América Latina (países seleccionados): proporción del total de empresas exportadoras que exportan a destinos seleccionados, alrededor de 2011	94
Cuadro III.3	América Latina (14 países): orientación exportadora por tipo de empresas y participación en el total, alrededor de 2011	95
Cuadro III.4	Agrupaciones seleccionadas: participación de las exportaciones intragrupalas en las exportaciones totales, 2008-2013	96

Cuadro III.5	América Latina y el Caribe: cobertura temática de los acuerdos comerciales entre países de la región, a julio de 2014	99
Cuadro III.6	Tipos de política industrial	104
Cuadro III.7	Países seleccionados: participación en las exportaciones totales por tamaño de las empresas, alrededor de 2010	105
Cuadro IV.1	El Caribe: indicadores seleccionados relativos al producto interno bruto (PIB) y a las exportaciones, 2012	117
Cuadro IV.2	El Caribe y América Latina: entradas de inversión extranjera directa, 2008-2013	119
Cuadro IV.3	Comunidad del Caribe (CARICOM): comercio intrarregional por países, 2012	121
Cuadro IV.4	Organización de Estados del Caribe Oriental (OEEO): comercio intrarregional por países, 2012	122
Cuadro IV.5	Comunidad del Caribe (CARICOM): comercio intraindustrial por socios comerciales, 2012-2013	125
Cuadro IV.6	Jamaica: principales grupos de productos exportados a la Comunidad del Caribe (CARICOM), 2011	126
Cuadro IV.7	Suriname: principales grupos de productos exportados a la Comunidad del Caribe (CARICOM), 2011	127
Cuadro IV.8	Dominica: principales grupos de productos exportados a la Comunidad del Caribe (CARICOM), 2012	128
Cuadro IV.9	Comunidad del Caribe (CARICOM): comercio con los Estados Unidos, 2011-2013	130
Cuadro IV.10	Comunidad del Caribe (CARICOM): comercio con el Canadá, 2011-2013	132
Cuadro IV.11	Cooperación de la Unión Europea para el desarrollo en el Caribe, 1975-2013	134
Cuadro IV.12	Comunidad del Caribe (CARICOM): comercio con la Unión Europea, 2011-2013	136
Cuadro IV.13	Comunidad del Caribe (CARICOM): comercio con América Latina, 2011-2013	139

Gráficos

Gráfico I.1	Estados Unidos, Japón y zona del euro: actividad económica y precios	31
Gráfico I.2	Estados Unidos: estímulo monetario y tasa de desempleo	32
Gráfico I.3	Zona del euro: variación interanual de los préstamos al sector privado, julio de 2010 a enero de 2014	34
Gráfico I.4	Japón: estímulo monetario e impacto sobre la inflación y el tipo de cambio	35
Gráfico I.5	Países emergentes seleccionados: suma del saldo en cuenta corriente y las entradas netas de los flujos de IED (eje vertical) y exportaciones a China (eje horizontal), 2013	37
Gráfico I.6	China: variación de la producción industrial y el comercio exterior, marzo de 2005 a marzo de 2014	38
Gráfico I.7	Economías avanzadas y en desarrollo: variación interanual en volumen de las exportaciones de bienes, marzo de 2011 a mayo de 2014	43
Gráfico I.8	Economías en desarrollo y avanzadas: crecimiento anual del valor de las exportaciones de servicios, 2001-2013	43
Gráfico I.9	América Latina y el Caribe: variación interanual del comercio exterior en precio y volumen, enero a junio de 2014	49
Gráfico I.10	América Latina y el Caribe: evolución de los precios de los principales productos de exportación, 1985-2018	53
Gráfico II.1	América Latina y el Caribe: estructura de las exportaciones de bienes por categoría según destino, 2012	61
Gráfico II.2	América Latina y el Caribe: estructura de las exportaciones por categoría de bienes, según destino y subregiones, 2012	62
Gráfico II.3	El Salvador: matriz de costos, plazos e impactos de las estrategias propuestas para fortalecer la cadena de valor del camarón de cultivo	71
Gráfico II.4	Guatemala: matriz de costos, plazos e impactos de las estrategias propuestas para fortalecer la cadena de valor de hortalizas no tradicionales de exportación	73
Gráfico III.1	América Latina y el Caribe (países seleccionados): proporción de las exportaciones de manufacturas de media y alta tecnología que se destina al mercado regional, 2013	93
Gráfico III.2	América Latina y el Caribe: participación de las exportaciones intrarregionales en las exportaciones al mundo, 1990-2013	96

Gráfico III.3	Agrupaciones seleccionadas: participación de las partes y componentes en las exportaciones intragrupalas, 2000-2013	97
Gráfico III.4	América Latina (10 países): distribución de las empresas exportadoras por número de mercados y productos, alrededor de 2010.....	105
Gráfico IV.1	Gran Caribe y Comunidad del Caribe (CARICOM): distribución de la población, 2013	116
Gráfico IV.2	Gran Caribe y Comunidad del Caribe (CARICOM): distribución de las exportaciones totales, por socios comerciales, 2012	117
Gráfico IV.3	Comunidad del Caribe (CARICOM): comercio con los principales socios del Gran Caribe, 1990-2013	124
Gráfico IV.4	Comunidad del Caribe (CARICOM): comercio con los Estados Unidos, 1990-2013	130
Gráfico IV.5	Comunidad del Caribe (CARICOM): comercio con el Canadá, 1990-2013	131
Gráfico IV.6	Comunidad del Caribe (CARICOM): comercio con la Unión Europea, 1990-2013.....	136
Gráfico IV.7	Comunidad del Caribe (CARICOM): comercio con los principales socios de América Latina, 1990-2013	138
Recuadros		
Recuadro I.1	Oportunidades y desafíos del Nuevo Banco de Desarrollo	37
Recuadro I.2	La banca informal en China y sus riesgos financieros	39
Recuadro I.3	Resultados de las visitas bilaterales del Presidente Xi Jinping en América Latina y el Caribe	41
Recuadro I.4	El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC.....	45
Recuadro III.1	La agenda subregional de reglamentación técnica	101
Recuadro III.2	¿Hacia un resurgimiento de la política industrial en América Latina?	102
Recuadro III.3	El tratamiento de la integración productiva en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	109
Recuadro IV.1	Algunos ejemplos recientes de integración y cooperación entre el Caribe y Centroamérica	140
Diagramas		
Diagrama II.1	Comunidad Andina: encadenamientos internacionales de la industria de textiles y confecciones, 2000 y 2012	66
Diagrama II.2	Mercado Común Centroamericano (MCCA): encadenamientos internacionales de la industria de productos textiles y confecciones, 2000 y 2012	68
Diagrama II.3	Metodología de la CEPAL para el fortalecimiento de las cadenas de valor	70
Diagrama II.4	El Salvador: vínculos más importantes con los principales eslabones productivos de la cadena de valor de fibras sintéticas y ropa deportiva	72
Diagrama II.5	Guatemala: cadena de valor de los productos maderables de las concesiones forestales de Petén	74
Diagrama II.6	Costa Rica: proceso de escalamiento en los servicios globales deslocalizados, 2012	76
Diagrama II.7	Costa Rica: cadena de productos lácteos.....	80
Diagrama III.1	El círculo vicioso de la internacionalización de las pymes	106

Presentación

La edición 2014 del *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe*, “Integración regional y cadenas de valor en un escenario externo desafiante”, se divide en cuatro capítulos.

En el primer capítulo, se revisan los principales rasgos de la coyuntura internacional y sus repercusiones en el comercio mundial y regional. Durante el primer semestre de este año, se esperaba que el crecimiento del producto mundial en 2014 fuera claramente superior al de 2013. Sin embargo, sucesivas correcciones a la baja de las proyecciones conducen a estimar que esta tasa oscilaría alrededor del mismo nivel de 2013 (2,2%) o lo superaría solo en forma marginal. Se revisa la evolución de las economías de los países desarrollados, examinando en particular las dificultades en la zona del euro y los límites que ello impone al dinamismo de la economía mundial. El crecimiento de los países en desarrollo en su conjunto se mantendría en un nivel similar al de 2013, en torno al 4,7%. Esta expansión está liderada por el desempeño de Asia oriental y meridional, donde China y la India crecerían alrededor de un 7% y un 5%, respectivamente.

De manera similar, se estima que en 2014 la expansión del comercio mundial de bienes y servicios sea inferior al 4% previsto durante el primer semestre. Al igual que en 2013, el volumen del comercio mundial de bienes crecerá menos que la economía mundial. Este patrón contrasta con el que se observaba antes de la crisis económica mundial de 2008 y 2009, cuando las exportaciones crecían al doble del producto mundial.

Se espera que en 2014 las exportaciones regionales crezcan solo marginalmente, con un aumento de alrededor de un 0,8% en términos de valor, después de haber sufrido una leve contracción en 2013. Por su parte, el valor de las importaciones regionales se reduciría un 0,6%. El débil desempeño del comercio exterior regional se debe sobre todo a la disminución del comercio intrarregional y al bajo dinamismo de la demanda externa de algunos de sus principales mercados, en particular la Unión Europea. A ello se suma la caída de los precios de diversos productos básicos de exportación, principalmente los metales, y la reducción de los volúmenes exportados de algunos productos básicos y manufactureros.

En el segundo capítulo se presenta un análisis de la participación de América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor. Se confirma que la región, con la excepción de México y Centroamérica, tiene una inserción limitada en las tres grandes cadenas de valor regionales de América del Norte, Europa y Asia. La región no constituye un proveedor importante de bienes intermedios no primarios para estas cadenas, ni es importador relevante de bienes intermedios originados en los países que las integran. En cambio, México se destaca por el peso significativo de sus productos de tecnología media en las exportaciones de bienes intermedios a sus socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Sin embargo, la relación de México con sus contrapartes del Norte se sustenta principalmente en la exportación de bienes finales producidos a partir de insumos importados, con escasa incorporación de valor nacional.

En este capítulo también se analizan tres aspectos microeconómicos centrales relativos al aporte que representa la participación en las cadenas de valor para el cambio estructural con mayor inclusión. El primer aspecto incluye la distribución del poder en una cadena (o gobernanza), la innovación y el escalamiento en las cadenas. Sobre la base de varios estudios de caso, se concluye que existe una necesidad de mejorar las capacidades de la región en materia de innovación de procesos y productos. Una segunda dimensión de las cadenas de valor es la participación de pequeñas y medianas empresas (pymes), que es clave para promover la inclusión. Sin embargo, los estudios de caso en el sector primario muestran la precaria competitividad de muchas pymes, lo que amenaza su entrada y permanencia en las cadenas de valor. La tercera dimensión se refiere al acceso al financiamiento de las pymes que participan en cadenas de valor. Se documenta que dos de los principales desafíos para esas empresas son la complejidad de los trámites para solicitar créditos y el requisito de contar con garantías.

En el capítulo tres se identifican diversos ámbitos en que la integración y la cooperación regionales pueden contribuir a fortalecer la integración productiva entre las economías de América Latina y el Caribe. Se concluye que las posibilidades de diversificar la estructura productiva y exportadora de la región están estrechamente ligadas

a las perspectivas de su proceso de integración. En efecto, el comercio intrarregional se caracteriza por ser más diversificado e intensivo en manufacturas, tener un mayor contenido tecnológico, resultar más accesible para las pymes y, por ende, crear relativamente más empleo que el comercio con otras regiones. Se trata, por tanto, de un eslabón crucial no solo para la integración productiva regional, sino también para los avances nacionales en las estrategias de cambio estructural para la igualdad.

Del análisis efectuado se desprenden dos desafíos centrales para avanzar hacia una mayor integración productiva regional. El primero es garantizar el pleno acceso de las empresas establecidas en la región al mercado ampliado, fundamento básico de todo proyecto de integración económica. El segundo es lograr la coordinación de las políticas industriales nacionales en un marco regional o subregional. Ambos desafíos están estrechamente ligados en el sentido de que una estrategia orientada a la promoción de las cadenas regionales y subregionales de valor, para ser exitosa, requiere un estrecho alineamiento entre la política industrial y la comercial.

Finalmente, en el cuarto capítulo se analizan las relaciones intrarregionales y extrarregionales de los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM), considerando la necesidad de fortalecer la integración regional en el ámbito productivo mediante el aprovechamiento de vínculos más allá de los meramente comerciales. Para ello se realiza un análisis de las relaciones de complementariedad comercial y productiva entre los países miembros de la agrupación. Se abordan las particularidades que caracterizan a los países del Caribe, como las restricciones geográficas derivadas de la insularidad y la reducida escala, que dan origen a una gran heterogeneidad entre ellos. Se estudia asimismo cómo estas condiciones aumentan el costo de la integración. También se pasa revista a las diferencias existentes entre países en materia de ingresos, población y estructura productiva y exportadora, en el contexto de una marcada vulnerabilidad macroeconómica.

Se concluye que los países del Caribe necesitan abordar las rigideces estructurales que impiden la transformación de sus estructuras productivas y de exportación. Las mayores dificultades en este ámbito se encuentran en la necesidad de lograr una plena interconexión, la facilitación del comercio y el máximo aprovechamiento de la tecnología para la integración de la producción entre los países de la Comunidad del Caribe. Por otra parte, la integración comercial y la cooperación para el desarrollo en la CARICOM deben ampliarse al Gran Caribe, especialmente hacia Cuba, la República Dominicana y Centroamérica.



Síntesis

- A. Repercusiones negativas de la coyuntura internacional en el comercio de América Latina
- B. Participación y escalamiento en cadenas globales de valor
- C. El aporte de la integración regional a la integración productiva
- D. La promoción de la integración regional en el Caribe para favorecer las relaciones de comercio exterior

A. Repercusiones negativas de la coyuntura internacional en el comercio de América Latina

Las perspectivas de la economía mundial para 2014 han venido empeorando en el transcurso de este año, lo que se traduciría en una desaceleración del comercio de América Latina y el Caribe. En particular, se prevé que el crecimiento económico de los países desarrollados solo mostraría una leve mejora respecto de 2013. En especial en la zona del euro, el estancamiento de las economías de Alemania y Francia condujo a una revisión a la baja de las proyecciones de crecimiento, a menos del 1%. De acuerdo con algunos datos preliminares del segundo semestre, varios países de la zona del euro rondarían peligrosamente una nueva recesión. En tanto, en el Japón, la anticipación del consumo ante el impuesto al consumo que se implementó en abril contribuyó a un crecimiento excepcional en el primer trimestre y luego a una drástica caída de la actividad económica, explicada por un debilitamiento del mismo consumo. Se prevé una leve recuperación durante el resto del año y se estima que el crecimiento de la economía del Japón será de alrededor del 1% en 2014. La economía de los Estados Unidos presentó una caída en el primer trimestre y luego una recuperación a partir del segundo trimestre. En suma, se estima que el crecimiento mundial en 2014 será menor que lo proyectado en julio y más cercano a la tasa de 2013 (véase el cuadro 1).

Cuadro 1
Crecimiento del producto interno bruto 2010-2013 y proyecciones para 2014 hasta julio de 2014
(En porcentajes)

	2010	2011	2012	2013	2014
Mundo	4,0	2,8	2,3	2,2	2,8
Países desarrollados	2,6	1,5	1,3	1,1	2,0
Estados Unidos	2,4	1,8	2,8	1,9	2,5
Zona del euro	2,1	1,6	-0,7	-0,4	1,2
Japón	4,5	-0,6	1,4	1,5	1,4
Países en desarrollo	7,7	5,9	4,7	4,6	4,7
China	10,3	9,3	7,7	7,7	7,3
India	9,6	7,3	4,7	4,8	5,0
América Latina y el Caribe	5,5	4,3	2,9	2,5	1,8

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA) de las Naciones Unidas, *Situación y Perspectivas de la Economía Mundial: Revisión a mediados de 2014*, Nueva York, 2014.

El crecimiento de los países en desarrollo en su conjunto se mantendrá en un nivel similar al de 2013, de alrededor del 4,7%. Esta expansión está liderada por el crecimiento de Asia oriental y meridional, donde China y la India crecerían alrededor de un 7% y un 5%, respectivamente. Sin embargo, al igual que en los países desarrollados, las perspectivas de crecimiento de este grupo de países se han debilitado. Por un lado, el hecho de que la demanda de los países desarrollados sea débil frena las exportaciones de los países en desarrollo. Por otro, se estima que estos ya podrían estar creciendo cerca de su potencial, mientras las condiciones financieras internacionales se van deteriorando y los precios de los productos básicos se están estabilizando, con la excepción del petróleo. La leve desaceleración del crecimiento de China, en conjunto con el objetivo de sus autoridades de reorientar su modelo de desarrollo desde las inversiones y las exportaciones hacia el consumo, disminuiría su demanda de productos primarios procedentes del resto de las economías emergentes. El menor dinamismo en ciertos países emergentes se explica también por factores internos, como la disminución de los estímulos macroeconómicos, restricciones de oferta, reformas estructurales en proceso y situaciones políticas complejas. Un factor externo adicional que podría debilitar el crecimiento de los países emergentes a partir del segundo semestre de 2015 es el alza prevista de la tasa de interés monetaria por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos. Esta mayor tasa, junto con un aumento de las tasas de largo plazo, podría encarecer el acceso de los países emergentes a los flujos de capital. Entre estos países, los que podrían verse más afectados por eventos externos adversos son aquellos que tienen mayores déficits en su cuenta corriente y aquellos cuyas exportaciones se dirigen en una proporción importante a China. Según estos criterios, el Brasil, la India, Indonesia, Sudáfrica y Turquía serían algunos de los países más vulnerables.

Estas tendencias más pesimistas en el panorama mundial observadas en el transcurso del año se tradujeron en que la Organización Mundial del Comercio (OMC) revisara a la baja la proyección del crecimiento del volumen del comercio mundial para 2014, del 4,6% en abril al 3,1% en septiembre¹. Esta cifra representa una leve alza respecto de las tasas del 2,1% y el 2,3% registradas en 2013 y 2012, respectivamente. No obstante, este desempeño de los últimos tres años es muy inferior a los niveles del período anterior a la crisis, cuando el aumento de las exportaciones duplicaba la expansión del producto mundial. Además, estas tasas equivalen a menos de la mitad del crecimiento promedio del comercio mundial en los 20 años previos a la crisis financiera (6,0%). Asimismo, el volumen del comercio de bienes creció menos que la economía mundial en 2013. En términos de valor, el comercio mundial aumentó incluso menos que en volumen, como consecuencia de una reducción de los precios de las exportaciones. El débil desempeño del comercio mundial en 2013 se puede atribuir sobre todo a un estancamiento de la demanda de importaciones de los países desarrollados, que fue parcialmente compensado por un moderado aumento de dicha demanda en los países en desarrollo. La disminución corresponde principalmente a la zona del euro, donde las importaciones cayeron casi un 1%, como consecuencia de la recesión.

Después de la crisis económica de 2008, se puede observar una notoria reducción de la relación entre el ritmo de crecimiento de las exportaciones mundiales y el ritmo de crecimiento del producto mundial (véase el cuadro 2). Por otra parte, las exportaciones de los países en desarrollo a los países desarrollados (exportaciones Norte-Sur) disminuyeron en 2013 (véase el cuadro 3).

Cuadro 2
Relación entre el crecimiento del comercio mundial y del producto mundial
(Tasas de crecimiento medio anual en porcentajes y su relación)

	Crecimiento del volumen de las exportaciones mundiales (A)	Crecimiento del PIB mundial real (B)	Exportaciones/PIB (A/B)
Década de 1960	7,5	4,1	1,8
Década de 1970	9,0	5,6	1,6
Década de 1980	5,1	4,1	1,2
Década de 1990	4,4	3,3	1,3
2001-2008	6,0	3,0	2,0
2011-2014	2,5	2,2	1,2

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y proyecciones de las Naciones Unidas para 2014.

Cuadro 3
Evolución del comercio mundial entre grandes agrupaciones de países^a, 2010-2013
(Tasas de crecimiento anuales en porcentajes)

	Norte-Norte	Norte-Sur	Sur-Sur	Sur-Norte	Mundo
2010	12,3	25,7	36,3	28,1	22,5
2011	15,2	18,6	32,5	21,4	21,0
2012	-4,6	0,8	12,0	17,7	4,8
2013 ^b	3,0	3,1	3,9	-0,4	2,6

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 grupo de los países del Norte se incluye a Australia, el Canadá, los Estados Unidos, el Japón, Nueva Zelanda y los países de la Unión Europea y de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC); en el grupo de los países del Sur se incluye a los países de África, América Latina y el Caribe, la Comunidad de Estados Independientes, el Oriente Medio y los países en desarrollo de Asia.

^b La información no disponible de 2013 fue completada con estadísticas espejo para un conjunto de economías que representan el 9,7% del total mundial: Emiratos Árabes Unidos, Hong Kong (Región Administrativa Especial de China), Irán, Libia, Nigeria, Qatar y Venezuela (República Bolivariana de), entre otras. Cifras de COMTRADE al 8 de septiembre de 2014.

¹ Véase OMC, “La OMC reduce sus previsiones después del bajo crecimiento que ha experimentado el comercio en el primer semestre de 2014”, Comunicado de prensa, 23 de septiembre de 2014 [en línea] http://www.wto.org/spanish/news_s/pres14_s/pr722_s.htm.

Las negociaciones comerciales multilaterales están básicamente estancadas. La Novena Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Bali (Indonesia), en diciembre de 2013, tuvo lugar en un contexto difícil para el sistema multilateral de comercio, marcado por el prolongado estancamiento de la Ronda de Doha. Sin embargo, en dicha reunión se logró un consenso en torno al denominado “Paquete de Bali”, que consiste en un conjunto de acuerdos, sobre todo en los ámbitos de facilitación del comercio, agricultura y desarrollo. Estos acuerdos constituyen el resultado más tangible que ha tenido la OMC como foro de negociación desde el inicio de la Ronda de Doha, en 2001. No obstante, los miembros de la OMC no lograron aprobar el protocolo sobre la facilitación del comercio dentro del plazo que se había fijado en Bali (31 de julio de 2014), debido a la oposición de la India. Como consecuencia, la entrada en vigor del paquete de Bali está actualmente en suspenso. Las consultas para desbloquear esta situación se reanudaron en septiembre de 2014.

Las negociaciones plurilaterales iniciadas en forma más reciente reflejan el interés de una parte de los miembros de la OMC por explorar opciones que permitan superar los bloqueos que afectan a la Ronda de Doha desde hace varios años. En marzo de 2014, se cumplieron cuatro años desde el comienzo de las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP). En un principio, se esperaba concluir las negociaciones en dos años, pero la incorporación al proceso de nuevos países (Canadá, México y, en especial, el Japón), sumada a la complejidad de los temas tratados, ha redundado en que este plazo se haya extendido.

En junio de 2014 se cumplió un año desde el inicio de las negociaciones del Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP). Este proceso apunta a crear un área de libre comercio entre los Estados Unidos y la Unión Europea. Dado que los aranceles aplicables al comercio entre ambas partes no exceden un rango que comprende del 2% al 3% para la mayoría de los bienes, el objetivo principal del TTIP es reducir las barreras no arancelarias al comercio bilateral y conseguir una mayor armonización o compatibilidad entre las diversas regulaciones en vigor en ambas partes.

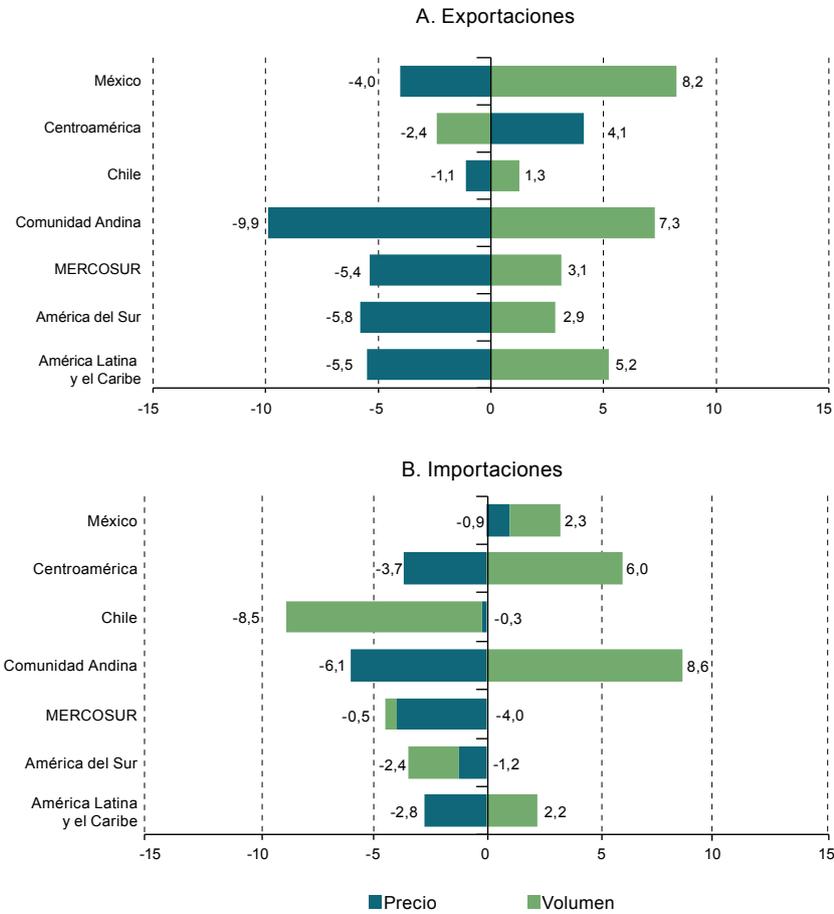
Las negociaciones para el establecimiento de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP), iniciadas formalmente en 2012, incluyen a los diez Estados miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), así como a Australia, China, la India, el Japón, Nueva Zelanda y la República de Corea. La Asociación Económica Integral Regional es la culminación de los esfuerzos de la ASEAN para lograr un espacio económico integrado de mayor tamaño entre los países mencionados, a través de la creación de una zona de libre comercio. Este proceso es de una gran importancia potencial, por cuanto incorpora a todos los principales actores de la denominada “fábrica Asia”. Se espera que las negociaciones concluyan a fines de 2015.

Durante el primer semestre de 2014, el valor de las exportaciones de bienes de América Latina y el Caribe registró una disminución del 0,3% en comparación con el mismo período de 2013. Esta variación es resultado de un aumento del volumen exportado del 5,2% y una caída de los precios del 5,5%. De manera similar, el valor de las importaciones de la región bajó un 0,6%, debido a un aumento del volumen del 2,2%, que fue contrarrestado por una reducción de los precios del 2,8%. La caída de los precios de las exportaciones afectó en forma generalizada a todas las subregiones, y en particular a la Comunidad Andina.

Las exportaciones que más se resintieron en términos de valor en el primer semestre de 2014 fueron las dirigidas a la propia región, a Asia (sin incluir China) y a la Unión Europea, que disminuyeron un 5,6%, un 1,3% y un 0,5%, respectivamente, en relación con el mismo período de 2013. Las exportaciones de la región a China y a los Estados Unidos fueron las que registraron un mayor crecimiento. Por su parte, las importaciones de bienes que más se redujeron fueron también las procedentes de la propia región y de la Unión Europea. Las importaciones provenientes de China continuaron creciendo, a una tasa superior al 5%.

Para todo el año 2014, se proyecta una modesta tasa de crecimiento de las exportaciones de la región del 0,8% y una disminución de las importaciones del 0,6%. Por tercer año consecutivo, el valor de las exportaciones registrará una tasa de crecimiento reducida, debido principalmente al bajo dinamismo de la demanda externa de la propia región y de la Unión Europea. Otros factores que explican este comportamiento son la caída de los precios de un conjunto importante de productos básicos de la canasta exportadora de la región, sobre todo mineros, y una reducción de los volúmenes exportados de algunos de los productos básicos y de los productos manufactureros de mayor relevancia regional.

Gráfico 1
América Latina y el Caribe: variación interanual del comercio exterior en precios y volumen,
enero a junio de 2014
(En porcentajes)



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

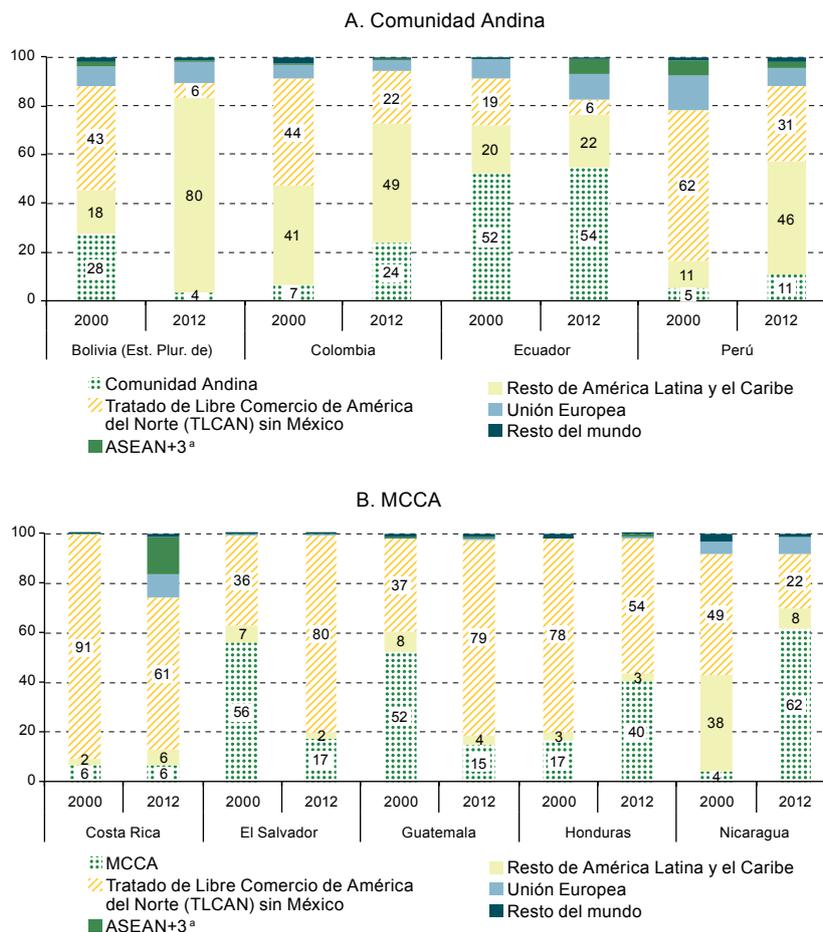
B. Participación y escalamiento en cadenas globales de valor

Tras un análisis de la actual coyuntura internacional, se presenta una mirada más estructural sobre la forma en que la región participa en el comercio mundial. En concreto, se estudia su participación en cadenas de valor, con un énfasis en las cadenas intrarregionales. Una evaluación global con datos del comercio internacional de bienes intermedios confirma que la región, con la excepción de México y Centroamérica, tiene una inserción limitada en las tres cadenas de valor llamadas “fábrica América del Norte”, “fábrica Europa” y “fábrica Asia”. De hecho, la región no constituye un proveedor importante de bienes intermedios no primarios para estas cadenas, ni tiene un peso significativo como importador de bienes intermedios originados en los países que las integran. México, en cambio, se destaca por el peso relevante que tienen los productos de tecnología media en las exportaciones de bienes intermedios a sus socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); no obstante, la inserción del país en la “fábrica América del Norte” se sustenta principalmente en la exportación de bienes finales producidos a partir de insumos importados, con escasa incorporación de valor nacional.

Una primera aproximación al análisis de las cadenas de valor de la región, combinando datos de comercio bilateral con información de matrices de insumo-producto, permite vincular los productos exportados por cada país con los insumos importados potencialmente utilizados en su producción. Este análisis muestra diferencias significativas entre la Comunidad Andina y el Mercado Común Centroamericano (MCCA) en las industrias de textiles y confecciones, aunque una característica común es el bajo nivel de encadenamiento dentro de cada agrupación. Aunque las exportaciones de los principales productores andinos se incrementaron marcadamente en los últimos años, estos bienes no tienen un peso importante en las canastas exportadoras de estos países, como ocurre en el MCCA.

Otra diferencia significativa entre las industrias de textiles y confecciones de ambos bloques subregionales es el destino de las ventas. Tanto el Perú como Colombia muestran una gran concentración de estas exportaciones en los países de América del Sur ajenos al bloque, y una caída significativa del peso de los Estados Unidos (véase el gráfico 2.A). Otro destino relevante para Colombia es la propia Comunidad Andina, que aumentó de manera considerable su participación respecto del año 2000. El Salvador y Guatemala, en cambio, muestran un fuerte aumento del peso del mercado estadounidense como destino de sus ventas de textiles y confecciones y una acentuada caída de la participación del MCCA (véase el gráfico 2.B).

Gráfico 2
Comunidad Andina y Mercado Común Centroamericano (MCCA): exportaciones de textiles y confecciones según mercado de destino, 2000 y 2012
(En porcentajes del total de exportaciones de textiles y confecciones de cada país)

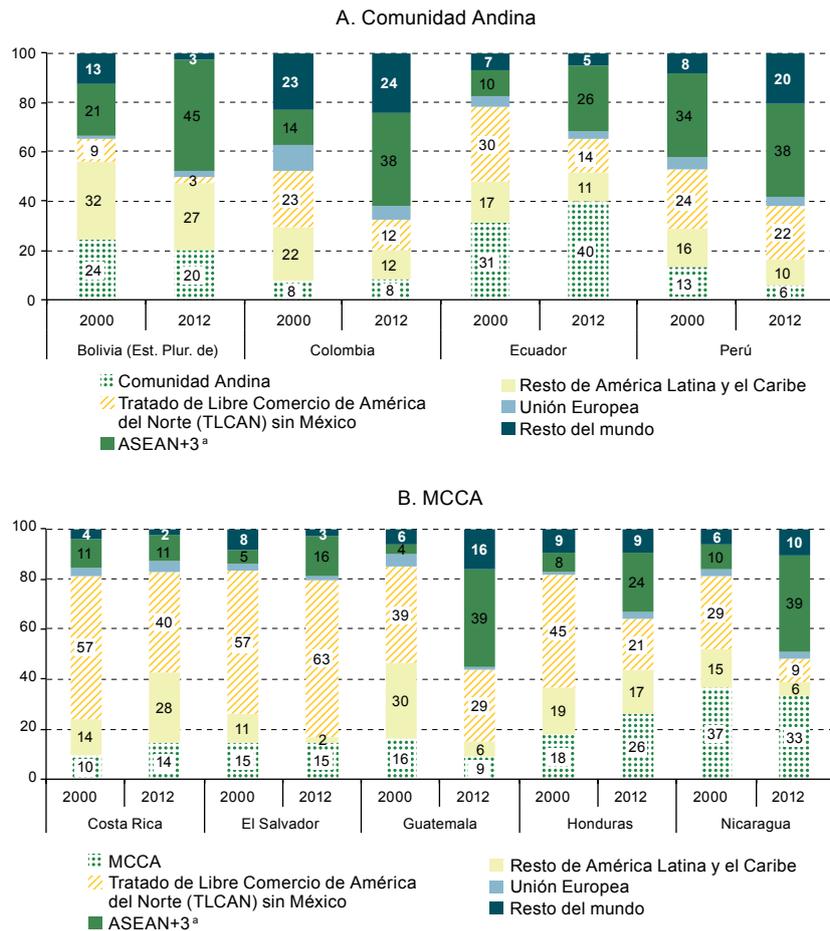


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Asociación de Naciones del Asia Sudoriental más China, el Japón y la República de Corea.

El análisis de las importaciones de insumos asociados a los productos textiles y las confecciones exportados por los países de la Comunidad Andina y el MCCA evidencia el bajo grado de integración productiva existente en esta industria dentro de ambos bloques. En los dos casos, la mayor parte de estos insumos provienen de fuera de la región, aunque hay diferencias entre los dos bloques. Para Colombia y el Perú —los mayores compradores de insumos textiles importados en el bloque andino—, los principales proveedores en 2012 fueron los países asiáticos (ASEAN+3 y la India, este último incluido en “Resto del mundo” en los gráficos), que incrementaron considerablemente su participación respecto de 2000 (véase el gráfico 3.A). En el caso del MCCA, El Salvador muestra una fuerte concentración de sus importaciones de insumos textiles en los Estados Unidos, mientras que para Guatemala el principal origen de estos insumos son los países asiáticos (véase el gráfico 3.B). Si bien para Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador en la Comunidad Andina y para Honduras y Nicaragua en el MCCA los socios del bloque subregional tienen un peso significativo como proveedores de insumos textiles, el hecho de que estos países no sean exportadores relevantes de productos textiles y confecciones —ni importen montos significativos de insumos— hace que sus encadenamientos hacia atrás en sus respectivos bloques no resulten importantes.

Gráfico 3
Comunidad Andina y Mercado Común Centroamericano (MCCA): importaciones de insumos textiles según mercado de origen, 2000 y 2012
 (En porcentajes del total de importaciones de insumos textiles de cada país)



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 Asociación de Naciones del Asia Sudoriental más China, el Japón y la República de Corea.

Como complemento del análisis cuantitativo anterior, se sintetizan varios casos de estudio que demuestran la gestación de cadenas de valor dentro de la región. Existen tres aspectos centrales de la participación de los países en dichas cadenas, que afectan el impacto que esa participación tiene en el cambio estructural, la

heterogeneidad entre empresas de distintos tamaños, la productividad y la generación de empleo productivo. Las tres dimensiones analizadas son: i) el eslabón específico de la cadena donde participa la empresa, el sector o el país, la gobernanza de la cadena y el potencial para escalar a eslabones de mayor valor agregado; ii) el grado y la forma de participación de pequeñas y medianas empresas (pymes), y iii) las facilidades que ofrece el sistema financiero para la participación en cadenas de valor, en particular de las pymes. Estos tres aspectos determinan en gran medida si la presencia en las cadenas regionales o mundiales de valor tiene un impacto positivo, neutro o negativo en el desarrollo del aparato productivo.

La gobernanza hace referencia principalmente a los miembros de la cadena que ejercen el mayor poder e influencia y al sistema de incentivos, mientras que el escalamiento en las cadenas muestra las posibilidades para moverse hacia eslabones con mayor valor agregado por medio de innovaciones de proceso o de productos. Esta primera dimensión se aborda mediante una metodología de diagnóstico, que consiste en la elaboración de un mapa de los agentes participantes en la cadena y su gobernanza, la identificación de los cuellos de botella que obstaculizan el incremento de valor agregado mediante la innovación, el estudio de las mejores prácticas internacionales y la formulación de estrategias de solución. Dicha metodología se aplica al estudio de cuatro cadenas centroamericanas: las de camarón de cultivo y de ropa deportiva de El Salvador y las de hortalizas no tradicionales y de productos maderables de Guatemala.

Dos casos adicionales interesantes de escalamiento a eslabones de mayor valor agregado son los servicios empresariales globales en Costa Rica y los servicios farmacéuticos en México. Costa Rica ha sido uno de los países preferidos en la región por las empresas multinacionales para instalar sucursales que prestan distintos tipos de servicios internacionales. La entrada de Costa Rica en esta cadena fue la tercera fase de una estrategia basada en la atracción de filiales de empresas multinacionales, que comercian desde productos agrícolas hasta prendas de vestir, pasando por productos electrónicos, dispositivos médicos y servicios internacionales. El número de empresas multinacionales que operan en estos sectores en el país ha crecido y su contribución al PIB llega a casi el 6%. Costa Rica ha escalado en la cadena de servicios empresariales prestando servicios de creciente complejidad. Gracias al incremento de las capacidades y el aprendizaje de los trabajadores locales, las tareas simples como las de centros de llamadas (*call-centers*) han sido transferidas a otros países latinoamericanos, siendo sustituidas por otras de mayor valor agregado.

Otro ejemplo de escalamiento en el sector de los servicios es el caso de México en lo que respecta a los servicios altamente intensivos en conocimiento asociados a la industria farmacéutica. En este país se ha registrado un crecimiento acelerado de la inversión en investigación clínica en la última década. La experiencia mexicana muestra que el marco regulatorio es un factor determinante para establecer una industria de servicios de deslocalización sostenible y formar parte de cadenas de valor de industrias avanzadas, como la farmacéutica.

Un segundo aspecto que afecta el impacto de la participación en cadenas de valor sobre el cambio estructural con igualdad es la participación de pymes. La presencia de estas empresas en cadenas conlleva varios beneficios potenciales, como la transferencia tecnológica, el acceso a un mercado más amplio y el aumento de la productividad. No obstante, la inserción en cadenas de valor también implica riesgos para las pymes. Frente a las grandes empresas líderes de las cadenas, su capacidad de negociación para ganar un margen razonable y retener una parte del valor agregado generado en la cadena es limitada. Dos cadenas de valor internacionales en el sector agrícola que tienen una participación significativa de pymes son el sector de los lácteos en Costa Rica y el sector del cacao en el Ecuador.

La cadena de valor de lácteos de Costa Rica presenta una alta integración de las pymes. Existen varias agrupaciones de productores y al menos cinco empresas grandes que se dedican al procesamiento y la comercialización de leche. Un actor central es la Cooperativa de Productores de Leche Dos Pinos, que controla cerca del 80% del acopio de leche a nivel nacional. La Ley de Asociaciones Cooperativas de Costa Rica y los beneficios fiscales que tienen las cooperativas en el país dan lugar a que esta empresa y otras cooperativas más pequeñas paguen mejores precios a los productores, hecho que promueve la producción y la asociatividad. Además, las empresas costarricenses han conseguido mantener su competitividad a pesar de los costos adicionales que les originan las medidas ambientales, pues han logrado diferenciar su producto justamente por su desempeño ambiental, elemento muy importante en el mercado internacional. Esta competitividad se ha traducido en que Costa Rica sea el mayor exportador de leche de la subregión centroamericana.

Otra cadena agrícola reconocida por su alta participación de pequeños productores es la industria del cacao aromático fino tipo nacional del Ecuador. Este país es el mayor productor y exportador mundial de cacao aromático,

con una participación del 60% del volumen comercializado mundialmente. Asimismo, el 90% de la producción de cacao proviene de 100.000 pequeños y medianos productores. Sin embargo, una larga cadena de hasta diez intermediarios y la baja productividad relativa del campo reducen los beneficios para estos productores agrícolas en dichos mercados. En este contexto, se implementó un proyecto para reforzar los vínculos comerciales entre agricultores y compradores del producto que no solo favoreció el incremento de los ingresos de los agricultores (véase el cuadro 4), sino que también permitió reducir la pobreza.

Cuadro 4
Ecuador: impacto de un programa de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) en la competitividad de algunos pequeños productores de la cadena de valor del cacao refinado de exportación, 2006 y 2010
(En dólares)

Asociación de productores ^a	Tipo de ingreso	Productores participantes en el programa	Productores no participantes en el programa
Asociación de productores de la cooperativa KALLARI	Ingreso del cacao	2006: 151 por hectárea 2010: 473 por hectárea	2010: 137 por finca
	Otros ingresos	2 097 por finca	1 242 por finca
Asociación de Productores de Cacao de la Zona Norte de Esmeraldas (APROCANE)	Ingreso del cacao	2006: 116 por hectárea 2010: 457 por hectárea	2010: 33 por finca
	Otros ingresos	3 696 por finca	2 004 por finca
Federación de Organizaciones Negras y Mestizas del Sur Occidente de Esmeraldas (FONMSOEAM)	Ingreso del cacao	2006: 750 por hectárea 2010: 499 por hectárea	2010: 344 por finca
	Otros ingresos	3 975 por finca	1 913 por finca

Fuente: Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), "Study of the impacts of value chain promotion on associations of producers in Napo. KALLARI case study," 2011.

^a Las asociaciones de productores KALLARI, APROCANE y FONMSOEAM agrupan a 590, 430 y 610 productores, respectivamente.

Otra dimensión que se estudia es el acceso a las facilidades que ofrecen los bancos a las pymes que participen en cadenas de valor. En la medida en que las pymes tengan vínculos con grandes empresas en las cadenas de valor, pueden mejorar su acceso al crédito por medio de dos mecanismos: i) el financiamiento directo ofrecido por grandes empresas o ii) el reforzamiento de su capacidad para obtener créditos de los bancos gracias a su vínculo con una empresa grande.

A modo de ejemplo, se presentan dos casos. El primero es el de tres sectores de la industria agroalimentaria argentina: el ganado lechero, los pollos de engorde y la industria procesadora de harina. En el caso de la cadena de lácteos, una de las mayores empresas del país (La Serenísima) fundó una asociación de garantía de préstamos que otorga garantías comerciales y financieras y asistencia técnica, administrativa y financiera a sus proveedores. Un proceso similar se observó en la cadena de los pollos de engorde.

El segundo caso analizado es la industria de la mueblería en el Brasil, conformada por alrededor de 17.000 empresas distribuidas a lo largo del país. Uno de los conglomerados más grandes de esta industria está ubicado en Serra Gaucha (Rio Grande do Sul). El tipo de financiamiento más común entre las empresas que participan en esta cadena es el crédito comercial otorgado a los productores de muebles de esa localidad por grandes proveedores de tableros de partículas y enchapados de origen argentino, brasileño, chileno y portugués.

C. El aporte de la integración regional a la integración productiva

En un contexto mundial en el que las cadenas de valor ganan presencia como modalidad de organización de la producción, los gobiernos de América Latina y el Caribe empiezan a incorporar el fortalecimiento de la integración productiva como un objetivo relevante de sus agendas de desarrollo y de los propios acuerdos de integración regional. Con ello, se pretende tanto explotar las complementariedades productivas entre los distintos países como favorecer

la participación de pymes y, en general, de empresas ubicadas en países de menor desarrollo relativo. Subyacen a este renovado énfasis los rezagos que la región mantiene en materia de diversificación productiva y exportadora, así como en términos de alcanzar una distribución territorialmente equilibrada de los procesos productivos. En particular, América del Sur continúa en gran medida al margen de la tendencia mundial a un creciente intercambio por medio de cadenas de valor plurinacionales.

Para la mayoría de los países de la región, el comercio intrarregional posee características que lo hacen cualitativamente superior a las exportaciones dirigidas a otros mercados. En primer lugar, el mercado regional es el más propicio para la diversificación exportadora, ya que es el que absorbe el mayor número de productos exportados (véase el cuadro 5)².

Cuadro 5
América Latina y el Caribe (países y subregiones seleccionados): número medio de productos exportados a destinos seleccionados, 2013

	América Latina y el Caribe	Estados Unidos	Unión Europea	China
América del Sur	2 312	1 149	1 204	308
Centroamérica	2 141	1 034	479	120
El Caribe ^a	824	792	404	57
México	3 841	4 136	2 855	1 419

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 Belice, Dominica, Jamaica y la República Dominicana.

En segundo lugar, el mercado regional es, para la mayoría de los países de la región, el principal receptor de las exportaciones manufactureras de media y alta tecnología, de las que concentra en muchos casos más del 70%. De hecho, en el último decenio aumentó considerablemente la participación del mercado regional en las exportaciones manufactureras de América Latina y el Caribe. Esto ocurre en un período en que se registra una elevada reprimarización de las exportaciones de la región. En particular, dicho mercado tiene gran relevancia para las relaciones de comercio intraindustrial, generalmente asociadas a la presencia de economías de escala, encadenamientos productivos y externalidades tecnológicas.

En tercer lugar, el mercado regional es de una enorme importancia para las empresas exportadoras latinoamericanas. La proporción de estas empresas que exporta a la región es superior a la proporción que exporta a cualquier otro mercado, excepto en el caso de México.

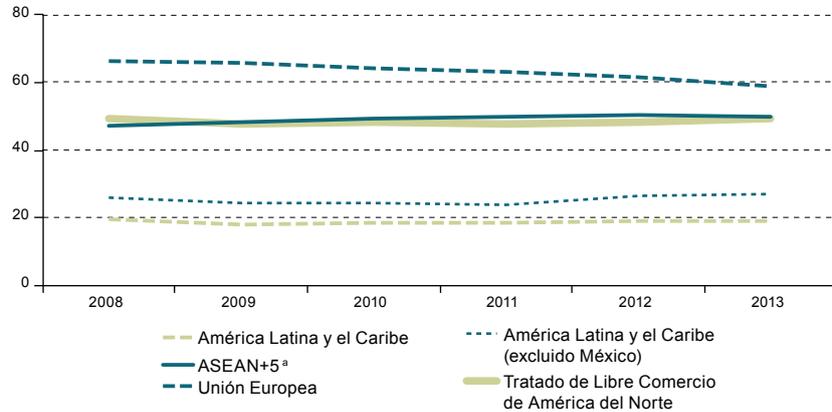
En cuarto lugar, el mercado regional es crecientemente importante desde la perspectiva de los flujos transfronterizos de inversión. La inversión extranjera directa (IED) intrarregional pasó de representar el 4% de las entradas de IED en la región entre 2000 y 2004 al 14% en 2012, aunque su peso es mucho mayor en algunas economías.

Pese al fuerte potencial que el mercado regional ofrece para la diversificación productiva y exportadora, la región no lo está aprovechando. En 2013, solo el 19% de sus exportaciones totales se dirigió a la propia región. La participación del mercado intrarregional en las exportaciones totales aumenta hasta un 25% si se excluye a México. Aun así, la participación del comercio intrarregional en las exportaciones totales de América Latina y el Caribe es muy inferior a los niveles que se registran en las principales regiones de la economía mundial (véase el gráfico 4).

A pesar de la alta presencia de las manufacturas en el comercio intrarregional, la mayor parte corresponde a intercambios de bienes finales, como lo evidencia la reducida participación de los bienes intermedios. Esta solo alcanza al 10% del valor del comercio entre los países de la región, mientras que entre los países de la “fábrica Asia” representa un tercio de los intercambios y entre los países miembros del TLCAN se acerca al 20%. Esta situación revela un bajo grado de integración productiva entre las economías latinoamericanas y caribeñas. En efecto, las importaciones de partes y componentes de las principales economías regionales provienen en su mayoría de proveedores extrarregionales (véase el gráfico 5).

² La gran excepción es México, país que, dada su estrecha vinculación productiva con los Estados Unidos, exporta un número superior de productos a ese país que a la región.

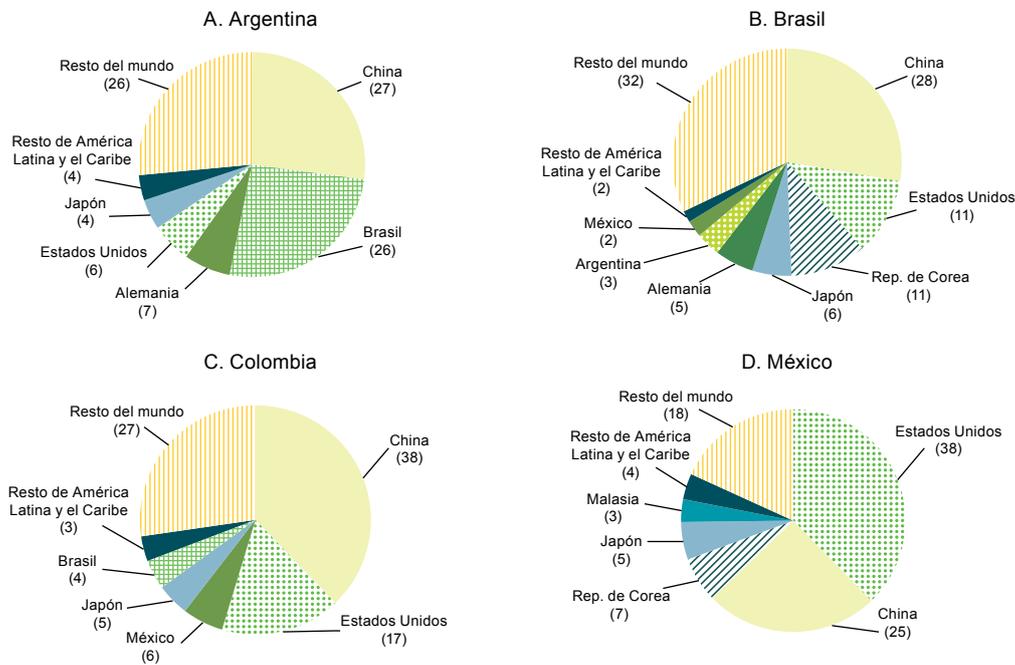
Gráfico 4
Agrupaciones seleccionadas: participación de las exportaciones intragrupales en las exportaciones totales, 2008-2013
(En porcentajes)



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

Gráfico 5
América Latina (países seleccionados): distribución por origen de las importaciones de partes y componentes, 2013
(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 suma, para la mayoría de los países de la región, las posibilidades más inmediatas de insertarse en la dinámica de las cadenas de valor están radicadas en el mercado regional. Ello se debe a tres motivos. En primer lugar, el comercio asociado a las redes de producción es especialmente sensible a los costos derivados de la distancia. En segundo lugar, la relativamente alta densidad manufacturera del comercio intrarregional sugiere que se trata del entorno más propicio para el desarrollo de encadenamientos productivos. En tercer lugar, el intenso despliegue regional de las empresas translatinas abre similares espacios, en la medida en que dichas empresas establezcan redes de proveedores locales de bienes y servicios en los países donde se establecen.

Del diagnóstico ya expuesto se desprende la necesidad de adoptar una concepción renovada de la integración, apoyada en la creación competitiva de cadenas de valor. Dicho desafío excede largamente la agenda comercial. En particular, existe un reconocimiento creciente del rol crucial que le cabe a la política industrial en el fomento de la transición hacia actividades caracterizadas por mayores niveles de productividad y una mayor intensidad en conocimiento, ya sea en los sectores de manufacturas, recursos naturales o servicios. Ello puede hacerse mediante políticas orientadas tanto a fortalecer las ventajas comparativas existentes como a crear nuevas ventajas competitivas. Por cierto, la política industrial moderna debe ajustarse al contexto en que se inserta hoy la región, caracterizado por una mayor apertura al comercio y a la IED y por las restricciones que algunos acuerdos comerciales y de inversión establecen al uso de ciertos instrumentos.

La apuesta por una política industrial activa no significa desatender la competitividad de las exportaciones de recursos naturales. Por el contrario, se trata de utilizar la política industrial para potenciar estos sectores, usándolos como palanca para elevar la complejidad de la base productiva y evitar la reprimarización. De hecho, la expansión de la demanda mundial de materiales, energía y alimentos, especialmente en Asia, abre insospechadas oportunidades para la región. Aprovecharlas en el marco de una estrategia de transformación productiva implica retener en cada país una mayor proporción de los excedentes generados por la exportación de recursos naturales, así como destinar esos recursos a fortalecer la innovación tecnológica, la capacitación y el emprendimiento.

La opción por una mayor integración productiva regional y por fortalecer el comercio intrarregional tampoco debe entenderse como un llamado a elevar las barreras comerciales frente al resto del mundo. Las nuevas formas de organización de la producción en cadenas de valor inducen naturalmente procesos de segmentación, estimulando el comercio de bienes intermedios. Por ello, corresponde evaluar con suma atención el efecto neto de las medidas que limitan el acceso a las importaciones. Específicamente, se debe analizar el impacto adverso que ellas podrían tener sobre la competitividad de los procesos productivos nacionales, al encarecer o limitar el acceso a bienes de capital, insumos, servicios o tecnologías de origen importado. En suma, la nueva sustitución de importaciones debe ser auténtica, es decir, apoyada en mejoras en materia de innovación y competitividad y no en elevados niveles de protección.

Se están llevando a cabo en la región varias iniciativas nacionales con miras a impulsar la producción de bienes y servicios más intensivos en conocimiento y con mayor valor agregado. Estas iniciativas comparten varios elementos, como su visión estratégica, su carácter selectivo, el rol activo asignado al Estado, el énfasis en la internacionalización, el importante papel de las alianzas público-privadas y la búsqueda de la sostenibilidad ambiental, el desarrollo territorial equilibrado y la inclusión social. También existen semejanzas en algunos de los instrumentos contemplados, como los programas de desarrollo de proveedores, de formación de capital humano y aquellos orientados a mejorar el financiamiento para las pymes y los emprendimientos innovadores. Sin embargo, dichas iniciativas también presentan importantes diferencias, en términos de su marco temporal e institucional, objetivos específicos, modalidades operativas e instrumentos. En definitiva, la región atraviesa por un período de intensa exploración de diversas opciones de política industrial, en función de las distintas orientaciones y realidades de cada país.

Tradicionalmente, la política industrial en la región se ha formulado e implementado privilegiando los objetivos nacionales. No obstante, si lo que se desea es promover los encadenamientos productivos transfronterizos, la sola acción en el nivel nacional puede resultar insuficiente e incluso ineficaz (si las políticas implementadas en los distintos países participantes en una misma cadena de valor se contraponen en vez de reforzarse mutuamente). Por ello, la CEPAL viene sugiriendo la posibilidad de dar los primeros pasos en la gestación de políticas industriales con algunos componentes plurinacionales.

Es posible delinear dos desafíos centrales para avanzar hacia una mayor integración productiva regional. El primero es garantizar el pleno acceso de las empresas establecidas en la región al mercado ampliado. El segundo es lograr la coordinación de las políticas industriales nacionales en un marco regional o subregional. Ambos desafíos están estrechamente ligados: para ser exitosa, una estrategia orientada a la promoción de las cadenas regionales y subregionales de valor requiere un estrecho alineamiento entre la política industrial y la comercial.

Garantizar el pleno acceso al mercado ampliado es una tarea que excede la remoción de las barreras comerciales tradicionales. En efecto, las principales barreras al funcionamiento de las cadenas internacionales de valor frecuentemente se relacionan con los altos costos de transacción derivados de operar en varios países con marcos normativos disímiles. Por ende, avanzar hacia un mercado regional integrado implica un gradual acercamiento regulatorio en las áreas de mayor impacto sobre los flujos de comercio e inversión.

La dimensión regulatoria de la integración está indisolublemente ligada al tema de la política industrial, por cuanto muchos de los instrumentos que esta típicamente emplea son de carácter regulatorio. En consecuencia, avanzar hacia

un mercado regional con reglas comunes implica avanzar también hacia una coordinación regional de las políticas industriales nacionales. Este sería un desafío ineludible si se desea insertar a la región en el mapa mundial de las cadenas de valor y explotar plenamente el potencial que ofrece su mercado, como lo señala la experiencia de otras regiones.

Una consideración práctica es que no basta con una buena formulación de políticas industriales coordinadas, sino que es preciso también mejorar las capacidades de implementación. Esto demanda mejorar las capacidades técnicas de los entes responsables —organismos gubernamentales y secretarías de los mecanismos de integración—, así como comprometer recursos de una cuantía suficiente para que las acciones emprendidas tengan el impacto esperado. Se requiere asimismo mejorar el monitoreo y la evaluación.

Por último, la relación entre los encargados de formular políticas y los agentes económicos que deben operar en el marco definido por estas debería ser más estrecha. En particular, para promover cadenas de valor regionales o subregionales competitivas es necesario un diálogo fluido con los sectores empresariales y laborales que son sus principales actores. Este diálogo contribuiría a dar mayor pertinencia a las futuras iniciativas de integración productiva y de coordinación de políticas industriales. Las empresas translatinas deberían ocupar un lugar central en él, dado su fuerte despliegue regional y su capacidad de generar encadenamientos con proveedores locales.

D. La promoción de la integración regional en el Caribe para favorecer las relaciones de comercio exterior

En este capítulo, se analizan las relaciones intrarregionales y extrarregionales de los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM), considerando como eje central la necesidad de fortalecer la integración regional en el ámbito productivo mediante el aprovechamiento de vínculos que superen los aspectos meramente comerciales. Para ello se realiza un ejercicio de determinación de las relaciones de complementariedad comercial y productiva entre los países miembros de la agrupación.

En el análisis se abordan las múltiples dimensiones y particularidades que caracterizan a los países del Caribe, como las restricciones geográficas derivadas de la insularidad y la reducida escala, que dan origen a una gran heterogeneidad entre ellos. La condición de insularidad aumenta el costo de la integración. Se abordan también las diferencias entre países en materia de ingresos, población y estructura productiva y exportadora, aspectos se traducen en la existencia de una alta vulnerabilidad macroeconómica (véase el cuadro 6).

Cuadro 6
América Latina y el Caribe: algunas medidas de asimetrías a nivel regional, 2012
(En dólares, porcentajes y número de veces)

Región, subregiones o país	PIB per cápita	Saldo en cuenta corriente (en porcentajes del PIB)	Participación de América Latina y el Caribe en las exportaciones totales	Porcentaje del comercio extrarregional
América Latina y el Caribe	9 510	-1,9	19,8	80,2
Centroamérica	4 233	-6,1	44,3	55,7
América del Sur	10 335	-1,8	24,1	75,9
Comunidad del Caribe (CARICOM)	4 307	-5,2	27,8	72,2
Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS)	8 405	-17,1	49,5	50,5
Economías más grandes ^a	9 738	-4,3	24,2	75,8
Haití	776	-4,6	2,8	97,2
Medidas de asimetrías	Proporción (en porcentaje)	Número de veces	Número de veces	Número de veces
CARICOM/América Latina y el Caribe	45,3	2,7	1,4	0,9
OECS/CARICOM	195,1	3,3	1,8	0,7
OECS/ América Latina y el Caribe	88,4	9,0	2,5	0,6
Haití/CARICOM	18,0	0,9	0,1	1,3
Haití/América Latina y el Caribe	8,2	2,5	0,1	1,2

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

^a Economías más grandes: Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago.

Otro factor de preocupación en la CARICOM es la elevada carga de la deuda pública, que en varios países supera el 100% del PIB, restando recursos que podrían destinarse a actividades productivas. También contribuye a la precaria situación macroeconómica del Caribe el déficit fiscal, que en el cuatrienio comprendido entre 2010 y 2013 se estima que superó el 3% del PIB.

A la vulnerabilidad macroeconómica mencionada se agrega una de carácter ambiental, como consecuencia de la alta exposición de la subregión a catástrofes naturales como huracanes, tormentas tropicales, erupciones volcánicas y terremotos. Los pequeños Estados insulares del Caribe están también desproporcionadamente expuestos a los riesgos derivados del cambio climático. Además, por su configuración física y por la estructura de sus economías, son muy vulnerables a la degradación ambiental de alcance local, como la contaminación de zonas costeras y de aguas superficiales y subterráneas, atribuible a una gestión de residuos inadecuada. Debido al tamaño de sus economías y a que se requieren determinadas escalas mínimas para que ciertas soluciones sean eficientes, la cooperación subregional se vuelve aún más necesaria. Asimismo, la gestión de ecosistemas de uso común, como el mar Caribe, no es posible sin una acción concertada que permita manejar de un modo sostenible el tráfico marítimo, el turismo costero y la pesca.

Las situaciones descritas no son aisladas, sino que constituyen un conjunto de factores interrelacionados que condicionan el desarrollo de los países de la subregión. Por ejemplo, tras un fenómeno climático extremo o un desastre de origen natural, cabe esperar que las condiciones de endeudamiento empeoren debido al costo asociado a tales eventos, lo que hace necesarios sucesivos préstamos para cubrir gastos extrapresupuestarios, agudizando el déficit fiscal. Esa dinámica se exagera en períodos de contracción de la demanda internacional.

En el análisis se revisa el estado de la integración regional en la CARICOM y en el Gran Caribe, incluidas las relaciones comerciales con la República Dominicana, Cuba y el resto de los Estados asociados del Gran Caribe, al mismo tiempo que se identifican sectores con complementariedad productiva y comercial a nivel regional. Se constata que, pese a que en los últimos 25 años los países miembros de la Comunidad del Caribe han desplegado esfuerzos por consolidar su integración mediante el mecanismo conocido como Mercado y Economía Únicos del Caribe (MEUC) y que se han ido reduciendo gradualmente las restricciones a la circulación de bienes, servicios, capitales y personas, se han enfrentado dificultades a la hora de adoptar los cambios legislativos necesarios para hacer efectivos todos los acuerdos alcanzados. Como consecuencia, los plazos previstos en un principio para la plena puesta en marcha del MEUC (en 2015) han debido postergarse.

Cabe señalar que los avances más profundos en cuanto a la integración económica se han reflejado en la creación de la Unión Económica de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OEEO). Hasta el momento, se han logrado progresos en la aplicación de los compromisos legislativos y administrativos referentes a la libre circulación de los ciudadanos y el establecimiento de un marco para la armonización de las leyes laborales. También se han formulado políticas comunes en las áreas de la agricultura, el turismo, la educación y la red de seguridad social.

La proporción del comercio intrarregional de los países de la CARICOM no supera el 15% y el comercio se encuentra dominado por las economías de mayor tamaño, especialmente Trinidad y Tabago (72%). Por otro lado, el peso de las exportaciones de la OEEO dentro de la CARICOM es de apenas un 5%, pero esta agrupación presenta como una característica importante la mayor homogeneidad del comercio intrasubregional de sus países miembros.

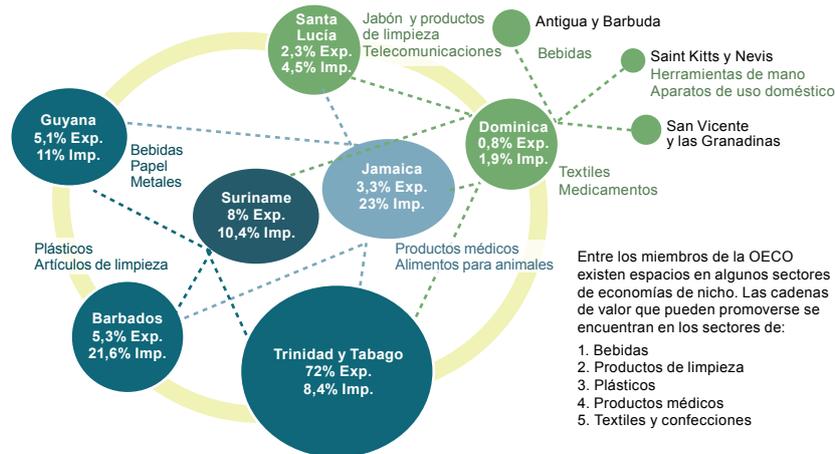
En cuanto a los vínculos de la CARICOM con el Gran Caribe, se destaca la evolución de las relaciones comerciales y de cooperación con Cuba, la República Dominicana y el resto de los Estados asociados del Gran Caribe. En todas ellas se han producido avances significativos y entre los hechos sobresalientes pueden mencionarse la eliminación de barreras regulatorias y administrativas en el comercio con Cuba, la aceptación del otorgamiento de trato especial y diferenciado a los países de la OEEO, así como a Belice y Haití, y los avances de las conversaciones para alcanzar a futuro la ampliación de los productos sujetos al acuerdo preferencial existente.

Especial relevancia tiene el análisis de las relaciones de complementariedad productiva y comercial entre los países de la CARICOM, debido a que hasta ahora los esfuerzos de integración tenían principalmente una orientación pro mercado, sin otorgar mayor consideración a un enfoque de cadenas de valor e integración productiva. Mediante el análisis de flujos de comercio bilateral entre todos los países de la CARICOM se identificaron los sectores e industrias que presentan más potencial y dan lugar a posibles encadenamientos.

Se determinó que los mayores vínculos se venían produciendo entre los países de mayor tamaño y entre algunos países de la OEEO. Sobre esa base, se seleccionaron tres análisis de casos de países (Jamaica, Suriname y Dominica) y se identificaron las industrias en que existen mayores vínculos y potenciales encadenamientos productivos, considerando las ventajas comparativas que dichos países poseen en relación con su comercio bilateral.

En el gráfico 6 se presentan en forma esquemática algunos sectores en los que, dentro de la CARICOM, se vienen produciendo mayores vínculos productivos, que se concentran en un núcleo reducido de países, especialmente Suriname, Jamaica, Dominica y Santa Lucía, así como algunos de sus socios miembros del grupo. Los sectores con mayor potencial se encuentran en las industrias de bebidas, papel y cartón, plásticos, artículos de limpieza y tocador, así como productos médicos y alimentos para animales. Se destaca, asimismo, la importancia de economías de nicho entre las economías de los miembros de la OECO.

Gráfico 6
Comunidad del Caribe (CARICOM): esquema estilizado de posibles cadenas de valor, 2011-2012^a

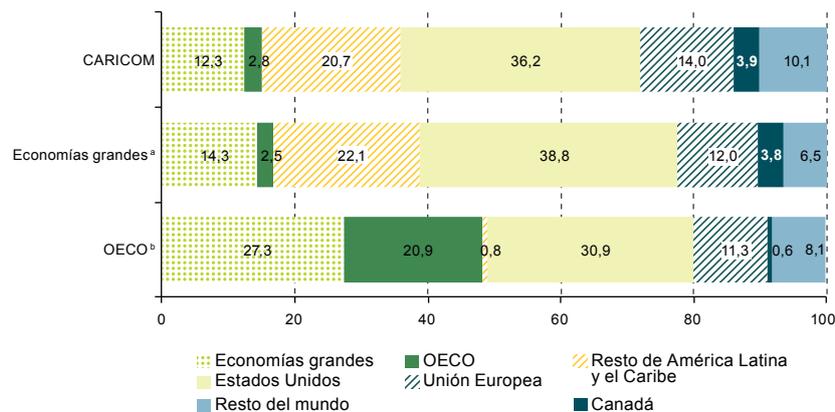


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Junto a cada país se indica el porcentaje que sus exportaciones (Exp.) y sus importaciones (Imp.) representan en el total de las exportaciones e importaciones de la Comunidad del Caribe.

Los principales destinos de las exportaciones del Caribe (además de la propia subregión, muy importante para los pequeños estados insulares de la OECO) son los Estados Unidos, el Canadá y la Unión Europea (véase el gráfico 7). Especial énfasis se pone en las particularidades de la relación comercial y de cooperación con la Unión Europea, puesto que la suscripción de un acuerdo de asociación económica entre la CARICOM y esa agrupación agregó nuevas dimensiones al proceso de integración regional que podrían favorecer un mayor desarrollo de las instituciones y la normativa subregional, haciéndolas acordes a las nuevas exigencias de la integración regional.

Gráfico 7
Comunidad del Caribe (CARICOM): distribución de las exportaciones por socios comerciales, 2011-2013
(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) e información del Fondo Monetario Internacional (FMI).

^a Economías grandes: Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago.

^b Organización de Estados del Caribe Oriental.

Con los Estados Unidos, se destaca la reciente suscripción de un Acuerdo Marco de Comercio e Inversión. A través de este acuerdo se actualiza el esquema de preferencias unilaterales que los Estados Unidos entregaba a los países del Caribe mediante la iniciativa para la Cuenca del Caribe y el programa de preferencias para Centroamérica y el Caribe. Asimismo, con este nuevo acuerdo se actualizan las relaciones comerciales en el sentido de ofrecer un marco de diálogo para una mayor cooperación y para la posterior negociación y profundización de otros temas de interés de la CARICOM, como la facilitación del comercio y la inversión, la cooperación multilateral, los derechos de propiedad intelectual, los derechos de los trabajadores, la protección social y ambiental, y la eliminación de barreras al comercio bilateral.

Los países de la CARICOM, en conjunto con la República Dominicana (como miembros del Foro del Caribe del Grupo de Estados de África, del Caribe y del Pacífico (CARIFORUM)), tienen vigente un acuerdo de asociación económica con la Unión Europea, suscrito en octubre de 2008, en virtud del cual se consolidó un acuerdo comercial Norte-Sur que incluye a dos regiones, una desarrollada y otra en desarrollo. El núcleo del acuerdo es el comercio de bienes; sin embargo, el CARIFORUM estaba especialmente interesado en negociar el comercio de servicios, la inversión y otras cuestiones relacionadas con el comercio, como la innovación, así como la asistencia para el desarrollo. Teniendo en cuenta la disminución de la elegibilidad del Caribe para la obtención de ayuda internacional y la reducción del acceso preferencial a los mercados para los pequeños países en desarrollo, este acuerdo es el instrumento mediante el cual la Unión Europea puede mantener el apoyo al proceso de diversificación y al desarrollo sostenible de las economías caribeñas.

La desaceleración económica de los países de la zona del euro ha limitado seriamente los beneficios de la implementación del acuerdo en términos comerciales. No obstante, se observa un aumento de la participación en el comercio de productos nuevos o de aquellos que tenían una baja presencia en el pasado, por ejemplo, productos de hierro, medicamentos en dosis, desperdicios de aluminio o nitrato de amoníaco. El incremento de la participación de este tipo de productos muestra en cierta medida el efecto dinamizador del acuerdo en materia comercial. Por otro lado, siguen perdiendo importancia relativa productos como gases de petróleo, caña de azúcar, alcohol etílico y ron.

Una evaluación preliminar permite apreciar cómo todavía queda espacio para aprovechar el acuerdo, ya que hasta ahora las ganancias de bienestar no han sido las previstas. Los análisis empíricos han revelado que el país que más se ha beneficiado hasta ahora ha sido la República Dominicana, debido a que existe una clara disparidad entre la competitividad de las exportaciones de ese país y de los miembros de la CARICOM. Por otra parte, Guyana, Saint Kitts y Nevis y Santa Lucía han sido afectados por una disminución del número de productos para los que disfrutaban de una ventaja comparativa con la Unión Europea. Los estudios muestran que, en ausencia de políticas que dinamicen la oferta productiva y alivien las restricciones de infraestructura y logística que enfrentan las economías del Caribe, es difícil esperar que el acuerdo de asociación económica con la Unión Europea tenga un efecto significativo en las exportaciones de esa subregión. Además, según varios estudios orientados a medir el impacto fiscal y en términos de bienestar del acuerdo en los países de la CARICOM, en las economías del Caribe tiende a producirse una disminución significativa de los ingresos por concepto de aranceles a las importaciones procedentes de la Unión Europea.

También se ha destacado que, debido al reducido tamaño del mercado de la CARICOM y la escasa complementariedad comercial entre sus economías, se hace necesario profundizar la integración con otros países geográficamente próximos a la subregión y que son sus socios comerciales naturales, en particular Cuba, la República Dominicana y los países centroamericanos (incluido Panamá). Considerando esta realidad y la reducida escala de las relaciones comerciales con América del Sur, la CEPAL promueve una mayor coordinación entre los países latinoamericanos para apoyar mediante mecanismos de cooperación novedosos el desarrollo de las economías de la CARICOM y su interconexión con Cuba, la República Dominicana y Centroamérica. Este grupo de países se complementan naturalmente sobre la base de sus estructuras importadoras y exportadoras relativas. La pequeña escala de los países miembros de la CARICOM, su vulnerabilidad macroeconómica y ambiental, su limitada base productiva, su alta dependencia respecto de mercados externos y su continua exposición a los desastres naturales hacen imperioso que estas economías reciban más cooperación de América Latina. Varios países de la región con un mayor nivel de desarrollo podrían realizar de manera concertada actividades de cooperación en las áreas más deficitarias del Caribe, a fin de maximizar el impacto de las iniciativas. La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) podría desempeñar un rol fundamental para abrir un diálogo entre el Caribe y el resto de la región, con el objetivo de identificar las principales necesidades de cooperación, así como coordinar, monitorear y evaluar las acciones derivadas de ese diálogo.

Finalmente, se comprueba que, pese a la escasa densidad del comercio intrarregional, los países del Caribe poseen incipientes vínculos intraindustriales dentro de la región, que son de importancia en algunas industrias. Esto pone de relieve el carácter germinal de las cadenas de valor regionales dentro de la CARICOM. Aunque el sector privado regional ha tratado de explotar las diferencias existentes en la dotación de factores como fuente de ventaja comparativa para avanzar hacia la regionalización de la producción, el estudio detecta que todavía hay importantes oportunidades sin aprovechar en el comercio de bienes intermedios, principal vehículo para la conformación de cadenas de valor regionales. En este sentido, el análisis efectuado proporciona evidencia sobre el potencial aún sin explotar para la integración de la producción.

Los resultados del análisis de cadenas de valor realizado sugieren la existencia de espacios que el sector privado del Caribe puede aprovechar. De manera indicativa se muestra que Jamaica, Suriname y Dominica poseen fuertes vínculos intraindustriales dentro de la CARICOM, cuyo potencial se mantiene en gran medida sin explotar. El análisis inicial sugiere, además, la existencia de disparidades en los vínculos intraindustriales entre los países de la CARICOM, puesto que las economías de la OECO tienen más oportunidades en su comercio bilateral que con el resto de los países de la CARICOM.

Todavía existen materias pendientes para hacer efectivo el pleno funcionamiento del Mercado y Economía Únicos del Caribe y la Unión Económica de la OECO. Esto significa que, de hecho, la circulación de bienes, servicios y capitales no es tan libre como cabría esperar en este tipo de acuerdos. Asimismo, las relaciones extrarregionales, pese a la existencia de preferencias negociadas en acuerdos comerciales, no garantizan el aumento de las exportaciones deseado. Los países del Caribe necesitan abordar las rigideces estructurales que impiden la transformación adecuada de sus estructuras productivas y de exportación. Las mayores dificultades en este ámbito se encuentran en la necesidad de lograr una plena interconexión, una efectiva facilitación del comercio y un aprovechamiento de la tecnología al servicio de la integración de la producción de los países de la Comunidad del Caribe. Por otra parte, la integración comercial y la cooperación para el desarrollo en la CARICOM deben ampliarse al conjunto del Gran Caribe, especialmente hacia Cuba, la República Dominicana y Centroamérica.



Repercusiones negativas de la coyuntura internacional en el comercio de América Latina

- A. Introducción
 - B. Escaso dinamismo en las tres principales economías desarrolladas
 - C. La desaceleración de las economías emergentes
 - 1. Tendencias generales
 - 2. China
 - 3. Otras economías emergentes
 - D. Evolución reciente y perspectivas del comercio internacional y las negociaciones comerciales
 - 1. El comercio mundial
 - 2. La Organización Mundial del Comercio
 - 3. El Acuerdo de Asociación Transpacífico
 - 4. El Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión
 - 5. La Asociación Económica Integral Regional
 - E. El comercio latinoamericano y caribeño
 - 1. Evolución del comercio exterior en el primer semestre de 2014
 - 2. Proyecciones de crecimiento del comercio exterior en 2014
- Bibliografía

A. Introducción

Las proyecciones de crecimiento de la economía mundial se han venido recortando desde inicios de año. En septiembre prima la sensación de que la mejora de la actividad económica mundial en 2014 será nula o muy modesta respecto del crecimiento mostrado en 2013. En las principales economías desarrolladas, solo el Reino Unido mostraría un crecimiento importante (superior al 3%), en tanto que el de los Estados Unidos y el Japón se ubicaría en torno al 2% y al 1%, respectivamente. La zona del euro, si logra crecer, lo haría por debajo del 1%. Según los datos disponibles del segundo semestre, la zona del euro rondaría peligrosamente una nueva recesión, con un brusco deterioro de la economía alemana, estancamiento en Francia y una nueva recesión en Italia. Las economías en desarrollo también se desacelerarían. Salvo la India, todos los países de los denominados BRICS (Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica) registrarían una desaceleración, tendencia que también se observaría en la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), en la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y en América Latina y el Caribe. Junto a los desafíos estructurales de los países desarrollados que frenan su dinamismo, varios acontecimientos puntuales están incidiendo negativamente en el panorama mundial, como la caída del PIB en los Estados Unidos durante el primer trimestre del año y en el Japón durante el segundo, cierta turbulencia en los mercados financieros, y conflictos armados en el Oriente Medio y Ucrania. En particular, las sanciones económicas impuestas a la Federación de Rusia por los Estados Unidos, la Unión Europea y Suiza parecen estar afectando las expectativas de crecimiento de Alemania y, por ende, del conjunto de la zona del euro.

Como resultado, varios organismos internacionales han rebajado entre 0,2 y 0,4 puntos porcentuales las proyecciones de crecimiento del PIB mundial que realizaron a principio del año. No obstante, se prevé que las perspectivas mundiales mejorarán levemente durante el segundo semestre. En suma, se estima que el crecimiento del PIB mundial en 2014 no alcanzará el crecimiento del 2,8% previsto inicialmente durante la primera mitad del año (Naciones Unidas, 2014a).

Como grupo, las economías en desarrollo probablemente crezcan en 2014 a un ritmo similar al de los dos años anteriores (en torno al 4,7%), lideradas por Asia Oriental y Meridional. China y la India crecerían alrededor del 7% y 5%, respectivamente.

Sin embargo, al igual que en los países desarrollados, las perspectivas de crecimiento en este grupo de economías se ha debilitado. Existen dos tendencias que pesan sobre el dinamismo de estos países. Por un lado, el débil desempeño de los países desarrollados frena el crecimiento de las exportaciones de los países en desarrollo. Por otro, se estima que estos ya podrían estar creciendo cerca de su potencial (Banco Mundial, 2014), mientras las condiciones financieras internacionales se van deteriorando y los precios de los productos básicos se están estabilizando o bajando (con la excepción del petróleo). Este desempeño haría que la diferencia entre las tasas de crecimiento de los países del Norte y los del Sur en 2014 fuese la menor desde 2002.

Las tendencias anteriores influirían sobre los flujos mundiales de comercio e inversión extranjera directa (IED). Para 2014 se anticipa que la tasa de crecimiento del volumen del comercio mundial de bienes y servicios sería del 4,1%, superior al 2,5% de 2013 (Naciones Unidas, 2014a). Este desempeño sería inferior al registrado durante el período anterior a la crisis, cuando el crecimiento del comercio duplicaba el del producto mundial. Tras un débil desempeño durante el primer semestre, se espera que el comercio se recupere durante el resto del año. La mayor demanda de bienes de consumo y de capital debería beneficiar en particular a las exportaciones de los países en desarrollo especializados en manufacturas. Por su parte, los flujos mundiales de IED crecerían más del 10% en 2014 (UNCTAD, 2014). Dicho crecimiento se concentraría en los países desarrollados, debido en parte a la incertidumbre y la vulnerabilidad en varios países emergentes. Este movimiento representa un regreso a un patrón tradicional de crecimiento, después de que en 2011 y 2012 los países en desarrollo recibieran mayores flujos de IED que los países desarrollados.

El bajo crecimiento mundial se produce en un contexto en que las condiciones financieras son todavía favorables. Hasta mediados de 2014, la reducción mensual de compras de activos por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos no ha tenido un impacto sobre el acceso al financiamiento de los países en desarrollo. Esto se debe en parte a la confirmación de la mayoría de los bancos centrales de los países desarrollados de que mantendrán por más tiempo sus bajas tasas de interés. El crecimiento estable de China en el primer semestre de 2014 también ha aportado calma a los mercados financieros. No obstante, cabe recordar que el valor de los flujos financieros transfronterizos en 2012 fue un 70% inferior a su valor máximo antes de la crisis financiera a mediados de 2007, reduciéndose del 21% al 5% del PIB mundial. Este último nivel es aún inferior al de 2002, cuando el mundo se estaba recuperando de la crisis de las puntocom¹.

¹ Una parte significativa de la reducción de los flujos financieros corresponde a la contracción de la burbuja crediticia mundial y al desapalancamiento del sistema financiero. La caída de los flujos financieros mundiales se explica en gran medida por la drástica disminución de los préstamos transfronterizos (96%), que pasaron de 5,8 billones de dólares en 2007 a 235.000 millones en 2012. La caída se concentró en las economías desarrolladas, sobre todo en Europa, mientras que los préstamos transfronterizos a los países emergentes disminuyeron un 80%, de 750.000 millones dólares a 140.000 millones (McKinsey Global Institute, 2014).

Además del panorama mundial, en este capítulo se analiza la coyuntura de las principales economías desarrolladas (sección B) y el panorama de los países emergentes (sección C). A continuación, en la sección D se presentan las tendencias económicas nacionales en el comercio mundial así como los principales acontecimientos recientes en materia de negociaciones comerciales en los ámbitos multilateral y plurilateral. Para finalizar, en la última sección se muestran las perspectivas para el comercio internacional de América Latina y el Caribe.

B. Escaso dinamismo en las tres principales economías desarrolladas

Cuatro años después de haberse iniciado la recuperación de la economía mundial después de la crisis financiera, la mayoría de los países desarrollados todavía no han logrado dinamizar su desempeño económico. Los indicadores líderes compuestos muestran cierto estancamiento en los Estados Unidos y la zona del euro. En el Japón este índice muestra un debilitamiento de la actividad (véase el gráfico I.1A). Aunque la zona del euro ha logrado salir de la recesión, mantiene un crecimiento todavía muy bajo. Esto preocupa a las autoridades del Banco Central Europeo (BCE) ya que se podría generar un cuadro de deflación. En efecto, como se muestra en el gráfico I.1C, la evolución de los precios en la zona del euro se ha ido desacelerando a partir de enero de 2014.

La debilidad de la recuperación en los Estados Unidos, el Japón y la zona del euro en los últimos años también se refleja en el mercado laboral. Al concluir 2013, ninguna de esas economías había recuperado los niveles absolutos de empleo alcanzados en 2008. Asimismo, las tasas de desempleo de los Estados Unidos y la Unión Europea se mantienen por encima de los niveles anteriores a la crisis.

Los Estados Unidos registraron un crecimiento moderado en 2013, con una expansión del PIB de tan solo un 1,9%, casi un punto porcentual menos que en 2012. En el segundo semestre de 2013 se produjo un repunte, gracias a la recuperación de la demanda interna, la fuerte acumulación de inventarios y el crecimiento de las exportaciones. Sin embargo, las condiciones climáticas adversas de inicio de 2014 y la reducción de la inversión privada frenaron esta recuperación y, como consecuencia, en el primer trimestre del año la actividad económica se redujo un 2,1% con respecto al trimestre anterior. La economía estadounidense se recuperó durante el segundo trimestre y creció un 4,2% con respecto al trimestre anterior. Se prevé que la recuperación se consolide durante el segundo semestre. No obstante, las proyecciones para el año en su conjunto muestran un crecimiento inferior al de 2013.

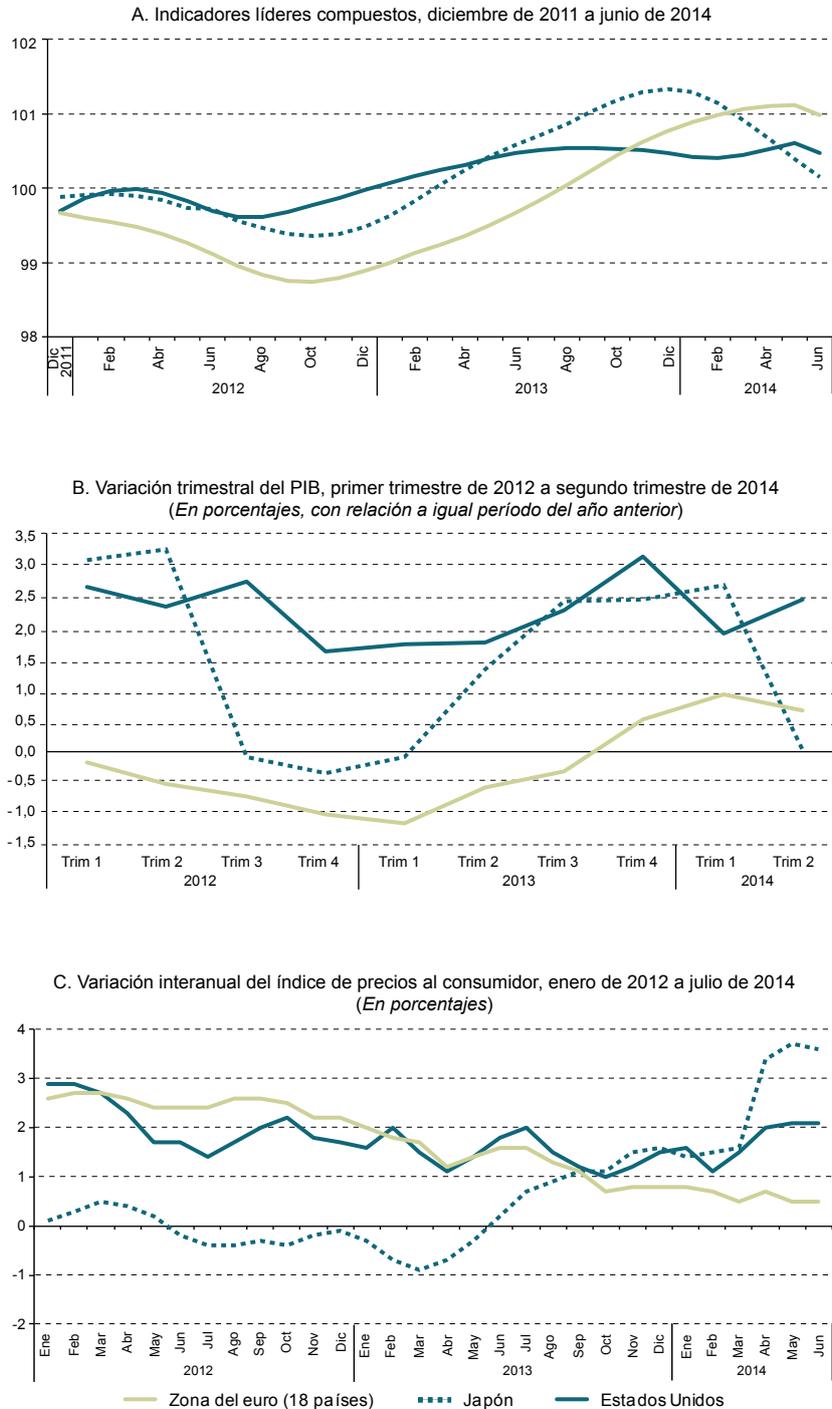
El consumo ha aumentado a partir del segundo trimestre de 2014 gracias a la mejora de la situación económica de los hogares motivada por la caída sostenida del desempleo (véase el gráfico I.2B). La tasa de desempleo se situó en el 6,1% en agosto de 2014 y se estima que podría reducirse por debajo del 6% antes de fines de año. Otros factores positivos son la recuperación de los precios de las viviendas, las ganancias bursátiles y la ampliación del acceso al crédito. Estos factores, junto con el anuncio de la Reserva Federal de que mantendrá la tasa de interés interbancaria cercana a cero probablemente hasta 2015, ayudarían a promover el consumo y la inversión privada. Varias tendencias apuntan a que esta recuperación se consolidará en 2015. En cuanto al sector externo, las exportaciones netas contribuyeron significativamente al crecimiento entre 2011 y 2013. Sin embargo, con el resurgimiento del consumo y la inversión, se anticipa que las importaciones crecerán más que las exportaciones en 2014 y que el déficit aumentará nuevamente. No obstante, la mayor autonomía energética —debido al incremento de la producción de gas de esquisto y petróleo— reduciría la importación de fuentes de energía y, por ende, es probable que el déficit no aumente tanto como en recuperaciones anteriores.

En un contexto donde se parece confirmar la recuperación de la economía y la reducción del desempleo, la Reserva Federal empezó a reducir las medidas expansivas de su política monetaria. Así, en diciembre de 2013 redujo la compra de activos mensuales de 85.000 millones de dólares a 75.000 millones² y, en los meses posteriores, aplicó reducciones similares (véase el gráfico I.2A). De este modo, la Reserva Federal está programando terminar las compras mensuales a fines de 2014. Sin embargo, los efectos de esta menor expansión monetaria sobre las tasas de

² La tercera ronda de medidas de retiro del estímulo monetario (*Quantitative easing*, QE3) se inició en septiembre de 2012 y consistió en la compra mensual a los bancos de 40.000 millones de dólares en títulos hipotecarios y 45.000 millones de dólares en bonos del Tesoro. Estas compras tenían el objetivo de reducir las tasas de interés sobre los créditos y estimular la inversión y el consumo.

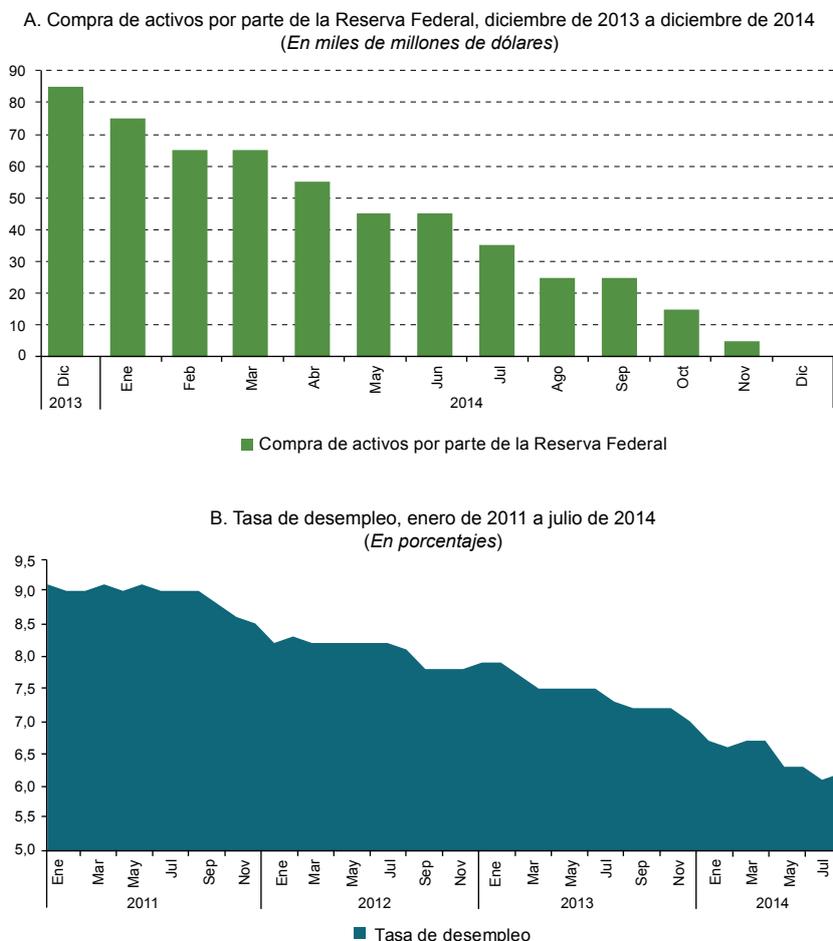
interés de largo plazo aún son débiles. Esto se debe al carácter paulatino de la reducción y el mantenimiento de la tasa de interés líder cercana a cero. Se espera que a partir de mediados de 2015 empiecen a sentirse los primeros efectos sobre las tasas de largo plazo.

Gráfico 1.1
Estados Unidos, Japón y zona del euro: actividad económica y precios



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), 2014.

Gráfico 1.2
Estados Unidos: estímulo monetario y tasa de desempleo



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Reserva Federal y la Oficina de Estadísticas Laborales de los Estados Unidos.

Los Estados Unidos enfrentan varios desafíos a mediano plazo para dinamizar su crecimiento. En primer lugar, la sostenibilidad de su situación fiscal es preocupante. La suspensión del techo de la deuda pública hasta marzo de 2015 ha dado un respiro temporal. No obstante, es preciso diseñar un plan fiscal equilibrado que logre revertir la trayectoria ascendente de la deuda pública. Cualquier plan de reducción de gastos y aumento de impuestos tiene una importante carga ideológica, lo que conduciría a un intenso debate en el Congreso. En segundo lugar, existe preocupación por que la tasa de crecimiento potencial de la economía pueda bajar como consecuencia de la reducción de la tasa de empleo en los últimos años, causada por la lenta recuperación durante el período posterior a la crisis y el envejecimiento de la población, así como por un menor crecimiento de la productividad (*The Economist*, 18 julio de 2014). Otro desafío sería elegir el momento oportuno para aumentar la tasa de interés de forma que, por un lado, no se aborte la incipiente recuperación y, por otro, se evite el sobrecalentamiento de la economía. Algunos analistas señalan que la nueva legislación adoptada en 2010 para evitar futuras crisis bancarias también ha afectado al crecimiento del país³. Además, la pronta conclusión de las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) y el Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP) darían un impulso a las exportaciones. Para ello, sería clave que el Presidente lograra renovar la Autoridad de Promoción del Comercio (TPA), con la cual el Congreso

³ En julio de 2010 entró en vigor la Ley Dodd-Frank de reforma de Wall Street y protección al consumidor y en abril de 2014 la regla de Volcker. Estas reformas separan los bancos comerciales de los bancos de inversión, introducen una mayor regulación de los mercados de alto riesgo (como los *swaps* de incumplimiento crediticio) y protegen a los consumidores de las prácticas abusivas en créditos, préstamos e hipotecas, entre otros. Estas nuevas reglas han reducido las insolvencias pero han encarecido algunos productos financieros y han restringido el crédito para pequeñas empresas, lo cual podría haber afectado el crecimiento económico (*Financial Times*, 2014b).

podría aprobar o rechazar mediante votación los acuerdos comerciales negociados por el Ejecutivo sin posibilidad de enmiendas (véase la sección D). Este trámite legislativo parece tener poca viabilidad durante el resto de 2014, dado que en noviembre se celebrarán elecciones legislativas.

La zona del euro está saliendo de una recesión y dirigiéndose hacia un crecimiento tenue. Esta transición está siendo lenta y heterogénea. En el transcurso de 2013, esta agrupación de países logró remontar una recesión que duró seis trimestres. El PIB de la zona del euro se contrajo un 0,4% en 2013, mientras que el del conjunto de la Unión Europea creció un 0,1% (véase [en línea] ec.europa.eu/eurostat). De las 17 economías que componían la zona del euro en 2013, solo Alemania, Austria, Bélgica, Eslovaquia, Estonia, Francia, Letonia, Luxemburgo y Malta consiguieron evitar la recesión ese año.

Durante el primer semestre de 2014, la zona del euro mostró un desempeño más débil de lo previsto. El crecimiento del PIB con respecto al trimestre anterior fue de tan solo un 0,8% en el primer trimestre y un 0,0% en el segundo. Para el resto de 2014 las perspectivas son mixtas. Por un lado, se espera una menor presión para efectuar nuevos recortes fiscales, como resultado del acuerdo alcanzado entre la Comisión Europea y algunos Estados miembros para prolongar el período del ajuste fiscal. En la misma dirección, con la introducción del programa de transacciones monetarias directas se ha logrado reducir las primas por canje de riesgo de incumplimiento y la salida de depósitos desde los países periféricos del bloque monetario. En estas economías la situación está mejorando también por efecto del desapalancamiento del sector privado y la expansión de las exportaciones. Por otro lado, los datos para los meses de julio a septiembre muestran que la recuperación de las economías clave de la zona del euro sería menor de lo previsto.

Se estima que el promedio de crecimiento en la zona del euro para 2014 en su conjunto apenas superaría el 1%. Francia e Italia crecerían por debajo de ese nivel y probablemente solo Chipre seguiría en recesión. No obstante, según información de Eurostat, el desempleo en la zona del euro se ha mantenido en un nivel elevado (11,5% en julio de 2014). Esta tasa es solamente 0,5 puntos porcentuales inferior a la tasa máxima del 12% registrada a mediados de 2013. La tasa de desempleo juvenil es mucho más elevada y a mediados de 2014 se situó en el 23%. Esta tasa esconde una enorme disparidad dentro de la zona del euro ya que países como Alemania y Austria tienen tasas de desempleo próximas al 5% mientras que otros países, como España y Grecia, tienen un nivel de desempleo superior al 25%.

La situación europea actual refleja los efectos de la fuerte recesión que afectó a toda la región durante 2012 y 2013. A pesar de los esfuerzos de estímulo nacionales y regionales, la recuperación hasta ahora no ha sido fuerte ni robusta (FMI, 2014c). El repunte de la inversión privada ha estado por debajo del nivel registrado en anteriores recesiones y crisis financieras. La deuda, tanto pública y como privada, continúa en niveles elevados, lo que obliga a los bancos a restringir sus préstamos corporativos. La debilidad de la banca de la zona del euro sigue siendo una amenaza importante, como lo demostró el caso de Portugal a mediados de 2014⁴. De hecho, el volumen de préstamos al sector privado ha continuado restringiéndose en el último año (véase el gráfico I.3). Todo ello ha hecho necesario realizar un riguroso examen de la calidad de los activos así como pruebas de solvencia o resistencia bancaria, medidas que, cuando corresponde, se acompañan de la recapitalización de los bancos. Estas reformas se consideran complejas pero importantes para lograr reducir la fragilidad financiera y dinamizar el crédito y las inversiones mediante la política monetaria.

Otro desafío en la zona del euro es el bajo nivel de inflación, que en agosto de 2014 alcanzó apenas el 0,4% acumulado en 12 meses. Un posible escenario de deflación podría afectar la frágil recuperación, puesto que la carga de la deuda aumentaría y el consumo se podría contraer dado que los consumidores postergarían sus compras esperando precios aún más bajos. Algunos países como Portugal ya registraron una inflación negativa a mediados de 2014.

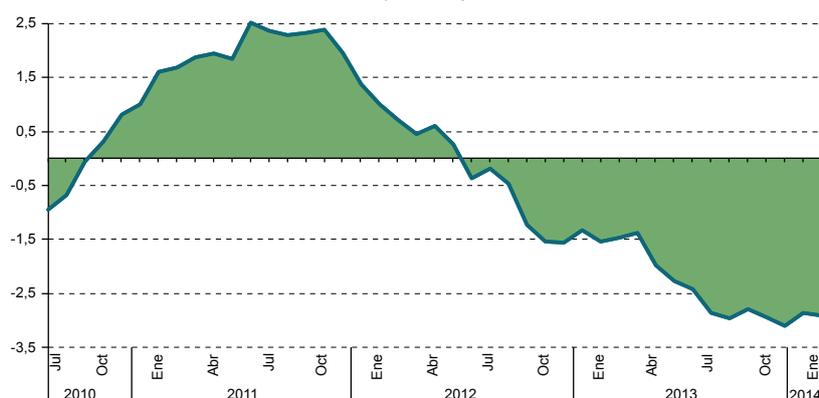
En este contexto, el BCE adoptó en junio de 2014 cinco tipos de medidas para incentivar el crédito bancario al sector privado, evitar la deflación y promover el crecimiento:

- Rebaja de la tasa de interés líder del 0,25% al 0,15% y de la tasa de interés de la facilidad de depósito del 0% al -0,10%.
- Inyección de liquidez de 400.000 millones de euros a los bancos, entre septiembre y diciembre de 2014, para créditos a empresas y familias, mediante operaciones de refinanciamiento de más largo plazo (*targeted longer-term refinancing operations* (TLTRO)).

⁴ Una crisis financiera del Banco Espírito Santo causó un desplome de la bolsa de Portugal en julio de 2014, con un impacto internacional limitado.

- Suspensión del programa de 2010 del BCE relacionado con la compra de bonos, por medio del cual el Banco había esterilizado 170.000 millones de euros.
- Acceso a financiamiento de urgencia para los bancos por un mes hasta diciembre de 2016 con tasa de interés fija.
- Compras de títulos respaldados por activos (*asset-backed securities* (ABS)), basados en instrumentos asegurados por préstamos a pymes.

Gráfico I.3
Zona del euro: variación interanual de los préstamos al sector privado, julio de 2010 a enero de 2014
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *OECD Economic Surveys: Euro Area 2014*, París, 2014.

Las posibles consecuencias de las tensiones geopolíticas con la Federación de Rusia por el conflicto en Ucrania suponen un riesgo adicional para el crecimiento europeo. Estas tensiones provocaron un recrudecimiento de las sanciones de la Unión Europea contra la Federación de Rusia en julio de 2014, con la limitación de acceso al financiamiento de largo plazo a algunos bancos estatales rusos y un embargo a las exportaciones de armas y equipos y tecnologías relacionadas con el sector energético. Dado que un tercio de las importaciones de energía fósil y dos tercios de las importaciones de gas natural provienen de la Federación de Rusia, las medidas adoptadas podrían impactar la disponibilidad y el costo de la energía en el continente europeo. En respuesta a estas sanciones, el país prohibió importar fruta, verdura, carne, pescado, leche y productos lácteos procedentes de Australia, el Canadá, los Estados Unidos, Noruega y la Unión Europea a partir de agosto de 2014.

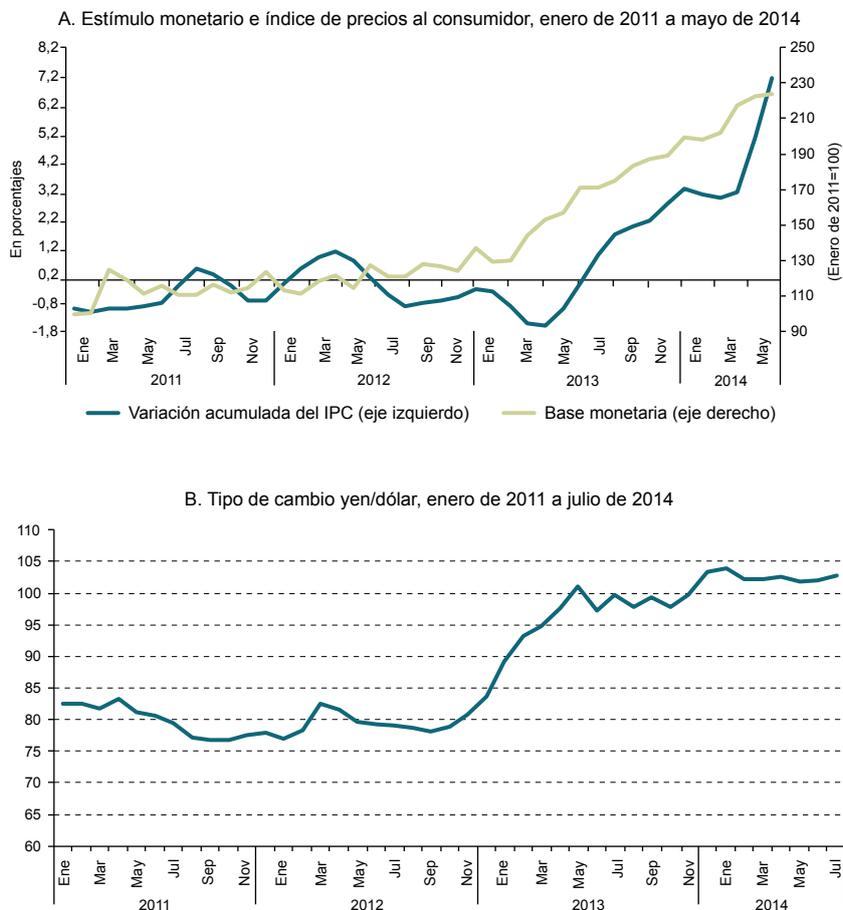
El principal objetivo de las políticas estatales implementadas en el Japón desde diciembre de 2012 ha sido poner fin a dos décadas de deflación. El estímulo monetario sin precedentes infundido a la economía —con una duplicación de la base monetaria entre abril de 2013 y finales de 2014— condujo a un aumento de la inflación nominal del 3,6% y de la inflación subyacente del 1,1% hasta agosto de 2014 y a una depreciación del yen superior al 20% en 2013 (véase el gráfico I.4). No obstante, este debilitamiento de la moneda no ha logrado dinamizar las exportaciones, que se redujeron en mayo y junio de 2014 y se estancaron durante el resto del primer semestre.

El PIB creció de manera considerable durante el primer trimestre de 2014 (6,1%). Este desempeño se sustentó principalmente en un aumento del consumo debido al anuncio de que el impuesto a las ventas se incrementaría del 5% al 8% en abril de 2014⁵. Conforme a lo esperado, el consumo bajó en forma significativa tras la introducción del impuesto en el segundo trimestre y el PIB se redujo un 6,8%. En junio de este año se anunció un segundo paquete de reformas estructurales que busca dinamizar la economía. Entre estas medidas destaca la flexibilización del mercado laboral, un menor apoyo a los productores agrícolas y la desregulación de los servicios públicos. En un contexto de bajo dinamismo del consumo y estancamiento de las exportaciones netas, el banco central proyecta un crecimiento de apenas un 1% para el año fiscal en su conjunto (abril de 2014 a marzo de 2015).

⁵ Se prevé que este impuesto se eleve al 10% en octubre de 2015. Los dos aumentos son claves para reducir el déficit fiscal primario del 8,5% del PIB en 2014 al 4,8% del PIB en 2015 (FMI, 2014b).

Gráfico 1.4

Japón: estímulo monetario e impacto sobre la inflación y el tipo de cambio



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

El Japón enfrenta varios desafíos para acelerar su crecimiento. Uno de los principales retos es la estabilización del crecimiento de la deuda pública a mediano plazo mediante una consolidación de las cuentas públicas, lo cual requeriría un incremento de los ingresos impositivos y una limitación de los gastos asociados a la seguridad social. Con respecto a la inserción internacional, la depreciación del yen aún no ha dinamizado las exportaciones en términos del volumen, debido en parte a la desaceleración de China, su principal socio comercial. Otro desafío para el gobierno es lograr culminar con éxito la negociación del Acuerdo de Asociación Transpacífico, donde uno de los principales cuellos de botella es la negociación con los Estados Unidos sobre la apertura del mercado japonés de automóviles y ciertos productos agrícolas (véase la sección D).

A finales de julio de 2014, el Primer Ministro del Japón Shinzo Abe viajó a cinco países de la región —Brasil, Chile, Colombia, México y Trinidad y Tabago— después de las visitas de los presidentes de China y Rusia. Su visita tuvo varios objetivos que podrían reforzar los vínculos comerciales con la región. En primer lugar, mejorar el acceso del Japón a los recursos energéticos y minerales de la región mediante la firma de acuerdos para ayudar con asistencia técnica y préstamos a estos cinco países exportadores de energía y metales. En segundo lugar, reforzar los lazos políticos y el apoyo para el desarrollo. Por ejemplo, en Trinidad y Tabago, el Primer Ministro participó en una reunión de la Comunidad del Caribe (CARICOM), donde se declaró el año 2014 Año de la amistad Japón-CARICOM. Asimismo, se firmaron diversos acuerdos destinados a ayudar a la región del Caribe a adaptarse a los efectos del cambio climático y promover el desarrollo de fuentes de energía renovables. En Chile, el Japón se comprometió a cooperar en la reducción de los riesgos de los desastres naturales. En tercer lugar, reforzar los acuerdos comerciales en marcha. En este sentido, en Colombia ambos países acordaron acelerar las negociaciones para la firma de un

acuerdo de libre comercio y cooperar en el tema de la propiedad intelectual para facilitar la adquisición de patentes. En Chile y México también se sostuvieron discusiones sobre el Acuerdo de Asociación Transpacífico. Por último, apoyar la inversión en infraestructura de la región, por ejemplo, mediante un contrato para la construcción de una línea de metro en São Paulo (Brasil) y una red de fibra óptica en Colombia⁶.

C. La desaceleración de las economías emergentes

1. Tendencias generales

A pesar de que las economías emergentes contribuirían en dos terceras partes al crecimiento mundial en 2014, su dinamismo económico es menor que el de años anteriores. Sin embargo, esto se produce en un momento en que se prevé que las condiciones financieras internacionales continúen siendo favorables, pese a la reducción de la expansión monetaria mediante la gradual disminución de las compras de activos por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos⁷. También existen otras tendencias que pesarán sobre el desempeño de las economías emergentes. Primero, el débil crecimiento de las economías avanzadas conduce a una baja demanda de las exportaciones de las economías emergentes. Segundo, los países emergentes exportadores de recursos naturales enfrentan una leve caída de los precios de esos productos (con la principal excepción del petróleo). Además, la desaceleración del crecimiento de China, acompañada del objetivo de sus autoridades de reorientar su modelo de desarrollo desde las inversiones y las exportaciones hacia el consumo afectaría la demanda de productos primarios del resto de las economías emergentes. Tercero, factores internos también contribuirían a explicar un menor dinamismo en ciertos países emergentes, como la reducción de los estímulos macroeconómicos, restricciones de oferta, reformas estructurales en proceso y situaciones políticas difíciles.

Un factor externo adicional que podría perjudicar el crecimiento de los países emergentes en 2015 es el alza de la tasa de interés monetaria por parte de la Reserva Federal de los Estados Unidos, prevista para el primer semestre de ese año. Esta subida, junto con el aumento de las tasas de largo plazo, podría reducir los flujos de capital hacia los países emergentes y generar condiciones financieras internacionales algo más restrictivas.

Los países emergentes que podrían verse más afectados por eventos externos adversos son aquellos con una mayor necesidad de financiamiento externo (determinada por la suma del saldo en cuenta corriente y las entradas netas de flujos de inversión extranjera como porcentaje de su PIB), y aquellos cuyas exportaciones se dirigen en forma importante a China (véase el gráfico I.5). Según estos criterios, los países en el cuadrante inferior derecho serían los más vulnerables, como el Brasil, la India, Indonesia, Sudáfrica y Turquía.

Los países del grupo de los BRICS (Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica) decidieron crear el Acuerdo Contingente de Reserva y el Nuevo Banco de Desarrollo durante su séptima cumbre, realizada en julio de 2014 en Fortaleza (Brasil). Esta decisión estuvo motivada en parte por la frustración ante la lentitud de la aprobación e implementación de las reformas del sistema financiero internacional para dar una mayor representación a las economías emergentes, cuyo peso en la economía mundial ha crecido⁸. Formalmente, el Banco serviría para

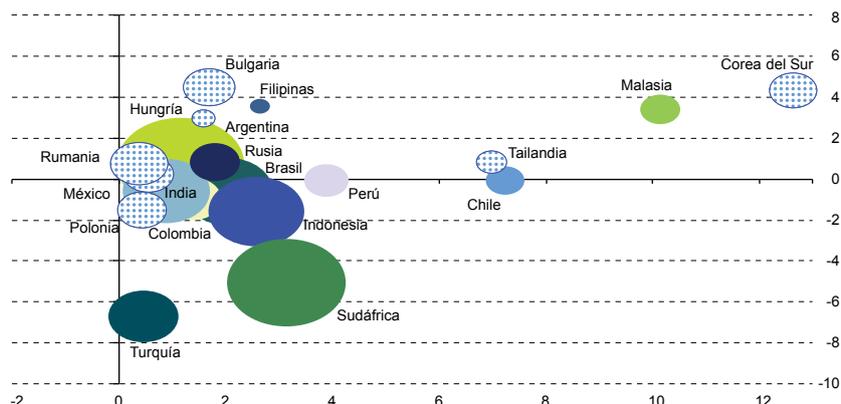
⁶ Para mayor información, véase *The Japan Times* (2014); *El Mercurio* (2014); *América Economía* (2014), y *Latin American Herald Tribune* (2014).

⁷ De hecho, mientras los bancos centrales de los Estados Unidos, el Japón y la zona del euro todavía mantienen sus tipos de interés líderes cercanos a cero, los inversionistas de esos países buscan mayores rendimientos en los mercados emergentes. Así, entre julio de 2013 y mayo de 2014, se invirtieron 221.700 millones de dólares en los mercados emergentes. Como resultado de estas entradas, la caída de las bolsas registrada a principio de año en algunos de estos países ya se ha recuperado (*Wall Street Journal Americas*, 19 de julio de 2014).

⁸ El FMI implementó una reforma en 2010 para reflejar mejor en la gobernanza de la institución la creciente importancia de las economías emergentes. No obstante, su peso en votos sigue siendo inferior a su peso en el PIB mundial. De hecho, los BRICS tienen solamente un 10,3% de los votos pero representan casi un cuarto de la economía mundial. A su vez, cuatro países europeos (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido) tienen en conjunto el 17,6% de los votos, aunque representan solamente un 13,4% de la economía mundial.

complementar los esfuerzos de las instituciones financieras de naturaleza multilateral y regional, pero no cabe duda de que sería también una posible alternativa al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional (FMI). En ese sentido, el Banco representa para los BRICS una oportunidad de asumir un mayor papel en la reforma de la actual gobernanza financiera global (véase el recuadro I.1).

Gráfico I.5
Países emergentes seleccionados: suma del saldo en cuenta corriente y las entradas netas de los flujos de IED (eje vertical) y exportaciones a China (eje horizontal), 2013
(En porcentajes del PIB)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), Base de datos UNCTAD-Stat; Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE), y BBVA Research, "Global and Spanish Outlook", mayo de 2014.

Nota: El tamaño del círculo indica la volatilidad del tipo de cambio como resultado del anuncio del posible retiro monetario en mayo de 2013.

Recuadro I.1

Oportunidades y desafíos del Nuevo Banco de Desarrollo

El Nuevo Banco de Desarrollo (NBD) tiene como objetivo financiar proyectos de infraestructura y desarrollo sostenible, de carácter público y privado, en los BRICS (Brasil, Federación de Rusia, India, China y Sudáfrica) y otros países en desarrollo. Este Banco tendrá una inversión inicial de capital de 50.000 millones de dólares mediante contribuciones iguales de los cinco países fundadores, con una estructura de votación igualitaria entre ellos. El Banco tendrá su sede en Shanghai (China) y una oficina regional en Johannesburgo (Sudáfrica). Con respecto a su liderazgo, la India asumirá la primera presidencia, cuya duración será de cinco años. A esto se suma un Consejo de Directores encabezado por el Brasil y un Consejo de Gobernadores dirigido por la Federación de Rusia. Todos los países que quieran adherirse al Banco podrán hacerlo, sean beneficiarios de préstamos o no. Se espera que el Banco comience a operar a inicios de 2016 tras la aprobación del acuerdo constituyente por los parlamentos de los países fundadores. Junto con el Banco, también se ha creado una reserva adicional de capital de 100.000 millones de dólares. Esto es el resultado del Acuerdo Contingente de Reserva (ACR) que tiene como propósito prestar ayuda a los BRICS con problemas de liquidez a corto plazo o en caso de crisis financiera.

Se podría argumentar que el NBD y el ACR representan un punto de quiebre en la evolución del sistema financiero internacional. En principio, estas dos nuevas herramientas

financieras podrían suavizar las asimetrías del actual sistema causadas por la estructura de la gobernanza de las instituciones financieras internacionales, y aliviar la escasez de recursos de los países menos desarrollados para financiar proyectos y sufragar gastos en pos de un desarrollo sostenible e incluyente. A su vez, podrían reducir la volatilidad e inestabilidad financiera ofreciendo a los BRICS una mayor oportunidad de financiamiento sin las condiciones de las instituciones financieras multilaterales.

Sin embargo, para que esta iniciativa alcance sus objetivos tendrá que enfrentar algunos desafíos. El hecho de que el Banco permita la entrada a cualquier Estado Miembro de las Naciones Unidas como socio no deudor abre la posibilidad de que los países desarrollados puedan influir en la toma de decisiones. Además, los límites de deuda impuestos durante la creación del ACR diluye el potencial de este como fuente alternativa de financiamiento. Un desafío mayor es lograr que las políticas comerciales de los países donantes sean consistentes con los objetivos de desarrollo sostenible e incluyente. Por ejemplo, el carácter de las relaciones comerciales entre China y los países de África y América Latina refuerza la siempre criticada reprimarización de las exportaciones. El desafío será que los países fundadores del Banco promuevan la diversificación de las exportaciones en los países deudores. Si logran resolver estas posibles inconsistencias, la iniciativa podría contribuir a promover la agenda para el desarrollo después de 2015, cuyos objetivos son similares a los del Banco.

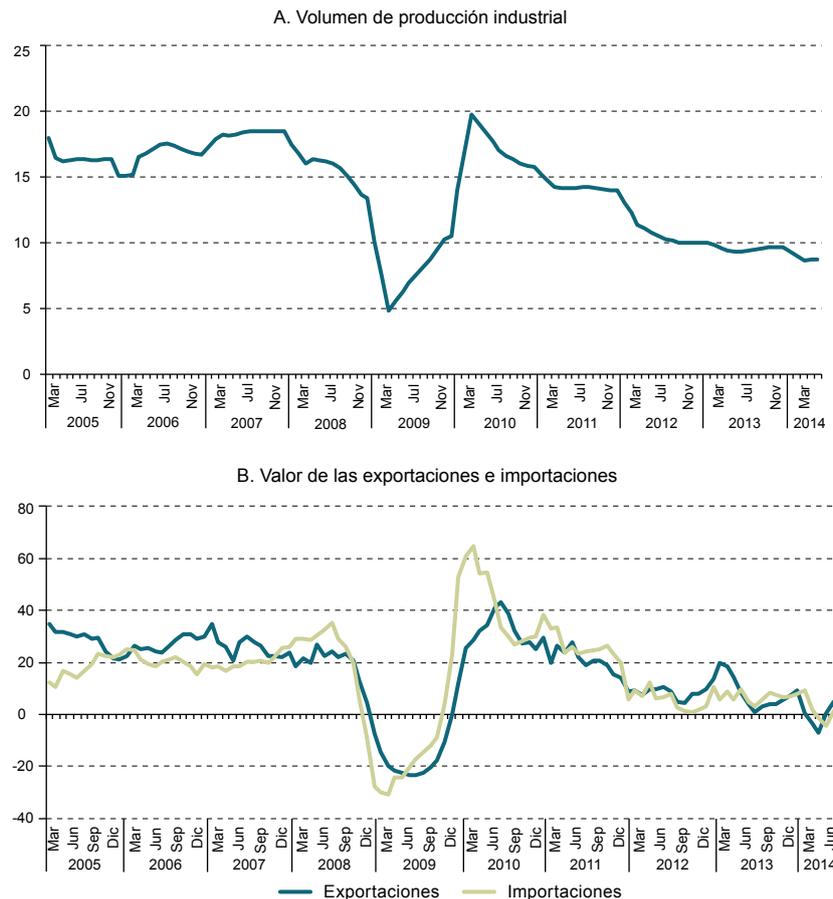
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Osvaldo Rosales, "El banco BRICS: por una globalización con menos desigualdades", *Foreign Affairs Latinoamérica*, 18 de agosto de 2014 [en línea] http://revistafal.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1835:logo-nel-banco-brics-por-una-globalizacion-con-menos-desigualdades&catid=156&Itemid=490, y C.P. Chandrasekhar, "Banking with a Difference", *Economic and Political Weekly*, vol. XLIX, N° 32, 9 de agosto de 2014.

2. China

Entre el inicio de 2012 y el segundo trimestre de 2014, el crecimiento de la economía china se desaceleró levemente, del 7,7% a alrededor del 7,5%. En un contexto en el que las autoridades temían que esa desaceleración fuera mayor, se introdujeron algunas medidas de estímulo, como una menor restricción del crédito bancario y un mayor gasto público en infraestructura. Estas medidas no parecen haber agravado las distorsiones ya existentes, como la burbuja inmobiliaria y la dependencia del crecimiento con respecto a la inversión. Un factor que explica lo anterior es el hecho de que la inversión fue realizada en su mayor parte por el gobierno central, cuya deuda es baja, y no por los gobiernos locales, cuya deuda es alta. De hecho, en el primer semestre de 2014 se logró un objetivo clave de las reformas en curso: un rebalanceo del crecimiento de manera que se base más en el consumo y menos en la inversión en capital fijo. Otros indicadores de ese rebalanceo también registraron un avance en el primer trimestre de 2014, salvo en el caso de la inversión en bienes inmuebles residenciales, que creció más rápido que el PIB⁹. La producción industrial (medida por el valor agregado) se aceleró levemente del 8,8% al 8,9% entre el primer y el segundo trimestre de 2014 (véase el gráfico I.6).

Gráfico I.6

China: variación de la producción industrial y el comercio exterior, marzo de 2005 a marzo de 2014
(En porcentajes con relación al mismo mes del año anterior)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del National Bureau of Statistics de China.

⁹ Cada trimestre, el Peterson Institute for International Economics publica un indicador compuesto de rebalanceo para China. El rebalanceo es positivo en la medida que i) el ingreso disponible urbano crezca más rápido que el PIB; ii) la tasa de interés real sobre depósitos sea positiva; iii) la inversión en bienes inmuebles residenciales crezca menos que el PIB; iv) los préstamos a pequeñas empresas crezcan más rápido que los préstamos a todas las empresas, y v) el sector de los servicios crezca más rápido que el sector industrial. Véase [en línea] <http://blogs.piie.com/china/?p=1635>.

El comercio exterior de China sufrió un estancamiento durante el primer semestre de 2014 (véase el gráfico 1.6B). La falta de dinamismo de las exportaciones se atribuye principalmente a la débil recuperación de la demanda de los países desarrollados. Teniendo en cuenta que el índice de pedidos de exportación creció en junio de 2014 por tercer mes consecutivo, se prevé que las exportaciones se recuperen durante el resto del año. Con respecto a las importaciones, también parece observarse una leve recuperación, que se debe en parte al mayor dinamismo del consumo y al repunte de los insumos importados para las exportaciones.

La debilidad del mercado inmobiliario y el nivel de endeudamiento de la economía china son algunos de los problemas que limitan el crecimiento del país. A finales de mayo de 2014, el número de departamentos no vendidos creció un 30% en comparación con el año anterior. Esta tendencia influye en la construcción de nuevas viviendas y, por ende, en la demanda de bienes intermedios como cemento, hierro y metales no ferrosos, tanto nacionales como importados. Otra preocupación es el alto nivel y el rápido crecimiento del endeudamiento de la economía china. La deuda nacional total creció del 147% del PIB a finales de 2008 al 251% en junio de 2014. Este nivel es muy superior al de otros mercados emergentes y resulta comparable con los niveles de los Estados Unidos (260%) y el Reino Unido (277%). El Banco Popular de China prevé un crecimiento del crédito del 16% y un crecimiento del PIB del 7,5% en el conjunto de 2014. El mayor crecimiento del crédito en comparación con el PIB podría ser insostenible a mediano plazo y conducir a una mala asignación del capital, como indica la sobrecapacidad de producción en varias industrias (como el cemento y los paneles solares) y en el mercado inmobiliario. Existe también el riesgo de que se produzca una crisis financiera, si bien esto es menos probable en un país como China, donde la deuda externa apenas equivale al 10% del PIB y la mayor parte del sistema financiero está en manos del Estado. Esta última característica facilita el refinanciamiento de los créditos (*Financial Times*, 2014a).

Dentro del sistema financiero chino, la banca informal (*shadow banking*) está ganando terreno. Este término se reserva a todas las actividades, sobre todo de préstamos, realizadas por instituciones financieras que no sean bancos formales. En 2013, la banca informal representaba aproximadamente una cuarta parte del sistema financiero nacional. Su crecimiento solo en 2012 fue del 42%. La principal actividad de ese sector es el crédito, pero también realiza otras actividades similares a la banca, como por ejemplo el manejo de bonos de las empresas tradicionales. Por su propia naturaleza, las actividades de la banca informal son difíciles de supervisar. En el recuadro I.2 se presenta más información sobre este sector y su posible impacto en la estabilidad financiera del país.

Recuadro I.2

La banca informal en China y sus riesgos financieros

En China existen varios tipos de bancos paralelos al sistema financiero formal, que se sirven de diferentes instrumentos. Hasta 2008, los bancos convencionales (en su mayoría estatales y regulados) acaparaban casi todas las actividades de préstamos en China. Sin embargo, a partir de la crisis financiera mundial, que hizo que las autoridades pusieran un fuerte énfasis en la inversión como fuente de crecimiento, se relajaron las condiciones de otorgamiento de créditos. A partir de 2010, volvieron a imponerse restricciones sobre la oferta de préstamos, pero el crecimiento del crédito no menguó. De hecho, la provisión de préstamos se expandió a otras instituciones paralelas al sistema financiero formal. Las principales causas de esta expansión son los límites impuestos por la autoridad a las tasas de depósitos, así como las restricciones crediticias sobre algunos sectores de la economía, donde los reguladores ven signos de burbujas y deciden frenar los préstamos. Entre los distintos mecanismos financieros paralelos destacan los préstamos por cuenta de terceros, las empresas de arrendamiento, las organizaciones de seguros de crédito y los fondos del mercado monetario. Algunas entidades paralelas evaden las regulaciones prudenciales con respecto a las entidades que pueden prestar, las empresas que pueden recibir préstamos y el tipo de interés aplicable.

Una preocupación de los reguladores se refiere a los préstamos por cuenta de terceros (*trust loans*). Estos préstamos ofrecen una rentabilidad de hasta un 10% sobre los depósitos y recaudan dinero de empresarios e individuos decepcionados por las bajas tasas de interés aplicadas en el sistema financiero regular. Sin embargo, el interés que cobran estas entidades por los préstamos a empresas que no pueden conseguir préstamos bancarios es más alto que el del sistema bancario oficial. Debido

a la reciente desaceleración de la economía, varios préstamos no se han podido cobrar. En 2014 vencerán créditos de este tipo por valor de 400.000 millones de dólares, de los cuales la mayoría se renovarán. Sin embargo, si algunos inversionistas perdieran la confianza en la sostenibilidad de estos productos, podrían retirar sus fondos y causar un pánico financiero. Dado que estos productos están regulados por la Comisión de Supervisión Bancaria de China, los riesgos se conocen bien y, en caso necesario, se podrían tomar medidas^a.

Los préstamos comisionados (*entrusted loans*) son otro producto de la banca informal. Estos préstamos son realizados por compañías con grandes recursos financieros, muchas de las cuales están estrechamente vinculadas a empresas estatales, que prestan fondos a otras compañías con menos recursos y una menor vinculación al Estado. Los préstamos comisionados, que a menudo se llevan a cabo utilizando a los bancos como intermediarios para evadir la normativa que prohíbe tales préstamos, también aumentan los riesgos del sector financiero. Solamente en los tres primeros meses de 2014, las compañías con necesidad de financiamiento pidieron préstamos comisionados por un valor de 117.000 millones de dólares. En el mismo período, solo se efectuaron emisiones directas de obligaciones empresariales por un valor de 63.000 millones de dólares. Existe otra modalidad de préstamos entre empresas, en virtud de la cual los pequeños y medianos empresarios que tienen dificultades para conseguir préstamos de bancos oficiales forman un consorcio que ayuda a cada uno de ellos a conseguir créditos durante las coyunturas favorables (es decir, se prestan mutuamente). Sin embargo, debido a la desaceleración de la economía, algunas empresas débiles han empezado a quebrar, lo que fragiliza este sistema.

Recuadro I.2 (conclusión)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), "Economic Outlook", mayo de 2014.

No solo las empresas y los individuos piden préstamos a la banca informal, sino también los gobiernos locales. Desde 1994, se prohíbe a las provincias y gobiernos municipales pedir préstamos, excepto a través de un mecanismo de emisión de bonos del gobierno central a nombre de los gobiernos locales. Durante años, los gobiernos locales han evitado estas restricciones creando compañías específicas, que constituyen vehículos de financiamiento de los gobiernos locales (VFGL) para emitir bonos o pedir préstamos a la banca informal en nombre de los gobiernos. Hay más de 10.000 VFGL y su deuda representa un 32% del PIB de China, el doble de la deuda del gobierno central. Este ha intentado frenar la venta de bonos y la obtención de préstamos bancarios por parte de los VFGL, pero los gobiernos locales siguen pidiendo préstamos en el sector informal para mantenerse solventes, porque ya están endeudados. De esta forma, la deuda de los VFGL está respaldada por los gobiernos locales, de manera que los impagos (riesgos de solvencia) de

estos vehículos podrían afectar las finanzas públicas y todo el sistema financiero. Para evitar tales riesgos, por primera vez en 20 años, el gobierno central ha permitido la venta de bonos por parte de algunos gobiernos locales.

El impacto de una crisis en la banca informal sería significativo, pero manejable. Esta crisis podría deberse a una baja en el mercado inmobiliario, dado que frecuentemente se utilizan bienes inmuebles como respaldo de préstamos por cuenta de terceros. La empresa consultora IHS estimó que una crisis en el mercado inmobiliario y la banca informal reduciría el crecimiento del PIB de China desde la actual tasa proyectada del 7,5% hasta un 6,6% en 2014 y un 4,5% en 2015. Esta posibilidad constituye un dilema para los reguladores financieros chinos: por un lado, restringir los créditos de la banca informal podría causar pánico y afectar seriamente el crecimiento de la economía; por otro, sin mayores controles, es posible que se acreciente el riesgo de una futura crisis financiera de mayor tamaño.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de Banco Central de Chile, "Informe de política monetaria", marzo de 2014, págs. 17 y 18, y *The Economist*, "Shadow banking in China: Battling the darkness", 10 de mayo de 2014.

^a Los productos de derechos fiduciarios (*Trust Beneficiary Rights Products* (TBRs)) son otro medio para eludir las restricciones impuestas a las transacciones entre los bancos y los fideicomisos. En este caso, un banco normal establece una empresa para comprar préstamos de un fideicomiso, y la empresa a su vez vende los derechos de estos préstamos a otro banco oficial. Con este mecanismo, se evitan las reglas de requerimiento de capital y los coeficientes mínimos de préstamos y depósitos, creando productos parecidos a préstamos seguros entre bancos.

Se prevé que el crecimiento del PIB en China durante 2014 y 2015 se sitúe en torno al 7,3% y al 7,1%, respectivamente (Naciones Unidas, 2014a). Esta proyección se basa en el supuesto de que las autoridades refrenen gradualmente la rápida expansión del crédito y avancen en la implementación de su proyecto de reforma para encauzar la economía por una trayectoria más equilibrada y sostenible de crecimiento, basada más en el consumo que en la inversión y las exportaciones. Con esta proyección de crecimiento, China se convertiría en 2014 en la mayor economía del mundo en términos de paridad de poder adquisitivo, según el Programa de Comparación Internacional (PCI). En 2005, su economía equivalía apenas al 43% de la de los Estados Unidos y, en 2011, al 87%.

Mediante sus políticas de comercio y cooperación internacionales, China busca un mayor acercamiento a América Latina y el Caribe. Este interés mutuo se confirmó en la reciente visita del Presidente Xi Jinping en julio de 2014 a la región donde asistió, entre otros, al encuentro con jefes de Estado y representantes de los países miembros de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) que tuvo lugar en Brasilia. En esa ocasión, se creó el Foro China-CELAC y China se comprometió a dedicar 35.000 millones de dólares a la cooperación con los países de la región. Estos nuevos recursos se dividirán en tres tipos de fondos, que estarán sujetos a la constitución de un foro y a su implementación. El primer fondo contará con un capital inicial de 20.000 millones de dólares y

estará dedicado a financiar obras de infraestructura en la región. El segundo tendrá un capital de 10.000 millones de dólares y financiará proyectos de desarrollo. El tercero, de 5.000 millones de dólares, se destinará al financiamiento de proyectos específicos definidos por China. En el mismo viaje, además del Brasil, el Presidente Xi Jinping visitó también la Argentina, Cuba y Venezuela (República Bolivariana de) (véase el recuadro I.3).

Recuadro I.3

Resultados de las visitas bilaterales del Presidente Xi Jinping en América Latina y el Caribe

En el área de la cooperación para el desarrollo, China propuso establecer un marco de cooperación con la región en tres niveles de una pirámide, que se denominó el marco 1+3+6. El primer nivel consiste en un programa de cooperación para el período comprendido entre 2015 y 2019, enfocado en el crecimiento inclusivo y el desarrollo sostenible. El segundo nivel se refiere a lo que se consideran los tres motores de promoción del desarrollo, es decir, el comercio, la inversión y la cooperación financiera. El tercer nivel es el relativo a los seis sectores en los que se concentraría la cooperación: energía y recursos naturales, infraestructura, agricultura, manufactura, innovación científica y tecnológica y tecnologías de la información.

En el marco de esta estrategia, se firmaron 141 acuerdos bilaterales entre China y cuatro países de la región: 54 con el Brasil, 38 con la República Bolivariana de Venezuela, 29 con Cuba y 20 con la Argentina. En los acuerdos bilaterales firmados en el marco del segundo pilar se incluyeron temas de financiamiento, como el acuerdo de permuta de yuanes por pesos argentinos, por un valor de 11.000 millones de dólares a lo largo de tres años. Otro ejemplo es el acuerdo con la República Bolivariana de Venezuela que proporciona financiamiento a cambio de petróleo a precios preferenciales. Se calcula que los préstamos de China a la región han ascendido en total a 100.000 millones de dólares desde 2005 y se han concentrado principalmente en las áreas de la energía, la minería y la infraestructura. A continuación, se recapitulan los principales compromisos alcanzados entre China y los cuatro países visitados por el Presidente.

Con respecto a la cooperación por sectores, en el área de energía y recursos naturales, China llegó a un compromiso con la Argentina para la construcción de dos centrales hidroeléctricas y una central nuclear. En el Brasil se acordó abrir una línea de crédito de Eximbank de China para la compañía minera brasileña Vale do Rio Doce por valor de 5.000 millones de dólares. Asimismo, la Corporación Estatal de Red Eléctrica de China firmó un acuerdo con la compañía eléctrica brasileña Eletrobras para construir líneas de transmisión para la represa Belo Monte en el Amazonas, y la Corporación Tres Gargantas de China cooperará con compañías eléctricas brasileñas para levantar una represa en el río Tapajós.

Además, la empresa china Build Your Dream fabricará en el Brasil baterías recargables y sistemas de almacenamiento de energía. También se llegó a un acuerdo para ampliar la refinería de petróleo de Cienfuegos en Cuba. En la República Bolivariana de Venezuela, se firmó un acuerdo de financiamiento para la certificación y explotación de reservas minerales, así como para la producción de oro y cobre.

Los acuerdos también contemplan inversiones en infraestructura, entre las que destaca la construcción de una ferrocarril que comunicaría el Atlántico con el Pacífico, desde el Brasil hasta las costas del Perú. A tal efecto, ambos países y China se han comprometido a aunar esfuerzos para elaborar los estudios de factibilidad. Por otro lado, avanza el estudio de factibilidad de la construcción en Nicaragua de un nuevo canal entre el Pacífico y el Caribe, con un presupuesto de 40.000 millones de dólares, que debería desembolsar el sector privado. China también financia obras de infraestructura en la Argentina (construcción de dos represas hidroeléctricas en Santa Cruz y una ferrocarril) y Cuba (modernización del puerto de Santiago).

En el ámbito agrícola, se acordó un protocolo de requisitos fitosanitarios para la exportación de manzanas y peras a China desde la Argentina. En Cuba, China llegó a acuerdos de cooperación sobre genética agropecuaria, el cultivo y la extensión de la moringa y la sericultura. Como ejemplo de la cooperación en el sector manufacturero, China acordó apoyar la construcción de tubos de presión de agua pesada en la Argentina. También acordó la compra de 60 aviones de pasajeros a la Empresa Brasileña de Aeronáutica (Embraer) y prometió inversiones del fabricante chino Sany en una planta en la ciudad brasileña de Jacareí y de la empresa automovilística Chery en otra fábrica.

Como ejemplo de acuerdos para la promoción de la innovación científica y tecnológica, en Cuba se acordó la implementación de la televisión digital y el suministro de tecnología para la medición de agua y equipos para las redes de transporte. Finalmente, en el área de las tecnologías de la información, China apoyará un proyecto de acceso de banda ancha nacional en la Argentina y desarrollará tecnologías para la computación en nube en el Brasil.

Fuente: Oficina de Desarrollo Comercial Chino-Panameño, "Xi Jinping asiste a encuentro de líderes de China y América Latina y el Caribe", 18 de julio de 2014 [en línea] <http://pa.chinacommercialoffice.org/esp/zgyw/t1176900.htm>; *América Economía*, "China ofrece 35.000 millones de dólares para proyectos en Latinoamérica", 20 de julio de 2014, [en línea] <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/finanzas/china-ofrece-us35000-millones-para-proyectos-en-latinoamericadiario>; *La Voz*, "Los acuerdos que firmaron Argentina y China", 18 julio de 2014 [en línea] <http://www.lavoz.com.ar/politica/los-acuerdos-que-firmaron-argentina-y-china>; *El Mercurio*, "Presidente de China Xi Jinping firma 54 acuerdos con Brasil y consolida alianza", 17 de julio de 2014 [en línea] <http://www.emol.com/noticias/economia/2014/07/17/670406/china-y-brasil-acordaron-expandir-sus-relaciones-comerciales.html>, y Aporrea, "Suscribieron Cuba y China 29 acuerdos de cooperación", 23 de julio de 2014 [en línea] <http://www.aporrea.org/internacionales/n254868.html>.

3. Otras economías emergentes

Otras economías emergentes muestran tendencias variadas. En la India, la economía se está acelerando, con proyecciones de crecimiento del 5,0% en 2014 y el 5,5% en 2015 (Naciones Unidas, 2014a). Tras las recientes elecciones, se anticipa que prosperen los esfuerzos del gobierno para implementar nuevas reformas y reavivar la inversión, y que la expansión de las exportaciones cobre ímpetu tras la reciente depreciación de la rupia y el fortalecimiento de la demanda internacional. En otras economías emergentes y en desarrollo de Asia Meridional, el crecimiento se mantendría en el 5,5% en 2014 pero aumentaría al 5,8% en 2015 gracias al fortalecimiento de la demanda externa y al debilitamiento de las monedas nacionales.

Las previsiones para 2014 en la Federación de Rusia y las economías de la CEI se han revisado a la baja, ya que el crecimiento se vería obstaculizado por los recientes enfrentamientos entre la Federación de Rusia y Ucrania y los riesgos geopolíticos que han generado¹⁰. La inversión ha sido débil, en parte como consecuencia de la incertidumbre política. Según las Naciones Unidas (2014a), la economía rusa crecería un 1,0% en 2014 y un 1,5% en 2015, lo que supondría un recorte de 1,9 y 2,1 puntos porcentuales, respectivamente, respecto a las previsiones de enero. En las economías en transición de Europa, el crecimiento se enfriaría en 2014 debido a la inestabilidad política, si bien en 2015 se recuperaría moderadamente.

Mediante su política exterior, la Federación de Rusia también busca un mayor acercamiento con América Latina y el Caribe. En julio de 2014, el Presidente Vladimir Putin visitó cuatro países de América Latina: Argentina, Brasil, Cuba y Nicaragua. El líder ruso hizo ofertas por sector, orientadas a áreas de especialización de la economía rusa y de interés común para los países visitados. Con la Argentina, se establecieron acuerdos en los sectores de la energía nuclear y la explotación de gas. En el Brasil se firmaron acuerdos en áreas relativas a la defensa, la tecnología, la energía, la agricultura, la educación y la salud. En Cuba, los acuerdos abarcaron los sectores del petróleo, la energía, el transporte, la infraestructura y la tecnología. En el área de la infraestructura se estudia la modernización del puerto marítimo del Mariel y la construcción de un aeropuerto con una terminal de carga. En Nicaragua se confirmaron los vínculos entre ambos países, en especial la ayuda rusa en el plano económico y financiero. La Federación de Rusia también suministra a este país trigo, autobuses y automóviles. Asimismo, el Presidente se mostró interesado en participar en la construcción del canal interoceánico¹¹.

D. Evolución reciente y perspectivas del comercio internacional y las negociaciones comerciales

1. El comercio mundial

En 2013, el volumen del comercio mundial de bienes creció el 2,1%, a un ritmo similar al de 2012, en que se expandió el 2,3% (OMC, 2014a) (véase el gráfico 1.7)¹². Ambas tasas son menos de la mitad del crecimiento promedio del comercio mundial registrado en los 20 años previos a la crisis financiera (en que había sido de un 6,0%). Además, el comercio de bienes creció menos que la economía mundial en 2013. En valor, el comercio mundial aumentó aún menos que en volumen, como consecuencia de una reducción de los precios de las exportaciones (de un 0,4%).

El débil desempeño comercial en 2013 se puede atribuir sobre todo a un retroceso de la demanda de importaciones en los países desarrollados (que experimentó un descenso del 0,2% en volumen), parcialmente compensado por un moderado aumento de dicha demanda en los países en desarrollo (de un 4,4%). La disminución de las importaciones de las economías desarrolladas se explica principalmente por la situación en la zona del euro, donde las importaciones cayeron casi un 1% como consecuencia de la recesión. Por otro lado, entre las economías en desarrollo el mayor crecimiento de la demanda de importaciones se registró en América Latina (un 9,3%). Por lo que respecta a las exportaciones, la diferencia entre las tasas de crecimiento entre los países desarrollados y los países en desarrollo fue menor: el 1,5% y el 3,3%, respectivamente. Desde una perspectiva de más largo plazo, cabría señalar que en 2013 las exportaciones de los países desarrollados apenas se habían recuperado de la crisis de 2008 y 2009 (con un aumento de solo un 2,4% en volumen), mientras que las de los países en desarrollo mostraron un notable dinamismo

¹⁰ De acuerdo con el BBVA Research, el episodio entre Ucrania y la Federación de Rusia es responsable de cerca del 65% de la corrección experimentada desde mediados de febrero, véase [en línea] https://www.bbvarsearch.com/wp-content/uploads/2014/05/EAGLES-economic-outlook_esp-Final-Report.pdf, página 17).

¹¹ Véase [en línea] www.infolatam.com/2014/07/15/balance-de-la-gira-de-vladimir-putin-por-america-latina/.

¹² En las últimas dos décadas, el crecimiento del valor del comercio mundial de bienes ha sido por lo general inferior al del bienes y servicios en conjunto, que creció un 5,3% durante dicho período, por causa de un mayor dinamismo de los intercambios internacionales de servicios (OMC, 2014a). El crecimiento más acentuado del comercio mundial de servicios se debe en parte a la creciente organización del comercio y la producción en torno a cadenas regionales y globales de valor, muy intensivas en servicios transfronterizos.

(el 30,1% de incremento) (CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2014). Otra causa del bajo ritmo de crecimiento del comercio mundial en 2012 y 2013 fue la falta de disponibilidad de créditos para el comercio, que se acentuó en 2013¹³.

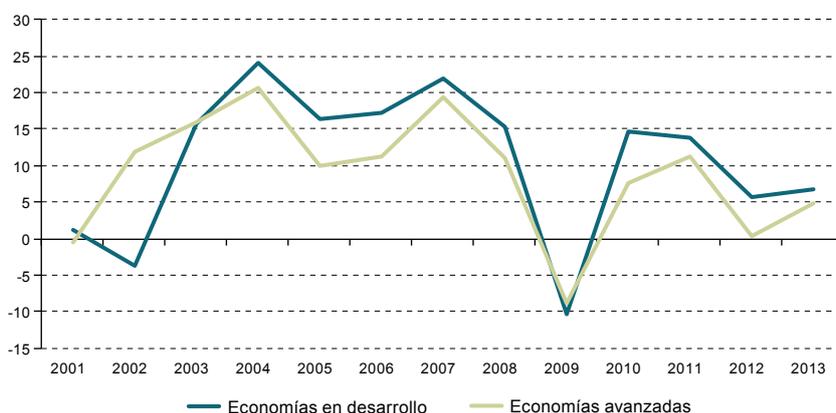
Gráfico 1.7
Economías avanzadas y en desarrollo: variación interanual en volumen de las exportaciones de bienes, marzo de 2011 a mayo de 2014
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, *World Trade Monitor*, 2014.

En 2013, el valor del comercio mundial de servicios mostró un mayor crecimiento que el del comercio mundial de bienes (alcanzó el 5,5%), si bien este desempeño también fue menor que el observado en el mediano plazo. Las categorías que más crecieron fueron las de viajes, servicios de seguros, de informática e información y otros servicios prestados a las empresas. En contraste, los servicios de construcción registraron una disminución. Una de las economías más dinámicas en este ámbito fue China, cuyas importaciones y exportaciones de servicios aumentaron un 17% y un 9%, respectivamente. Ese año, China superó a Alemania como segundo importador de servicios del mundo. En 2013, las exportaciones de servicios de los Estados Unidos y la Unión Europea (UE) crecieron menos que el promedio mundial, al situarse en un 5%.

Gráfico 1.8
Economías en desarrollo y avanzadas: crecimiento anual del valor de las exportaciones de servicios, 2001-2013
(En porcentajes)



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

¹³ En 2013, por segundo año consecutivo se redujo el monto del financiamiento para el comercio. La caída fue de un 32%, al pasarse de 181.500 millones de dólares a 124.100 millones de dólares (véase *Dealogic's Trade Finance Review*, 2013 [en línea] <http://www.tradefinancemagazine.com/Article/3294639/Dealogic-Trade-finance-volumes-fell-again-in-2013.html>). La escasez de créditos para el comercio fue confirmada por el Banco Asiático de Desarrollo y por datos de la empresa SWIFT, que procesa transacciones financieras internacionales (véase [en línea] <http://www.ibtimes.co.uk/global-trade-growth-slows-again-banks-fail-meet-demand-finance-1455289>).

La proyección de crecimiento en volumen del comercio mundial de bienes y servicios para 2014 se revisó a la baja, del 4,7% al 4,1% (Naciones Unidas, 2014a), atendiendo a la debilidad del contexto económico mundial. En concreto, los datos del primer semestre de 2014 muestran un crecimiento tenue. Por ejemplo, los Estados Unidos registraron un aumento del volumen de sus exportaciones de bienes en el primer semestre del 3% en relación con el mismo período de 2013. Las exportaciones del Japón han crecido menos en ese lapso de tiempo (cerca del 1,5%). Por su parte, las exportaciones de los países de la zona del euro han aumentado a una tasa similar a la del Japón, con un crecimiento positivo de las ventas a mercados externos y un estancamiento de las ventas a otros países de la zona. En conjunto, los países de Asia experimentaron un crecimiento de sus exportaciones del 4% en ese período. Por el lado de las importaciones, el mayor crecimiento en volumen se produjo en algunos países en desarrollo (sobre todo de África y Oriente Medio, con un 8%) y el Japón (con un 6%). Las menores tasas de crecimiento de las importaciones se registraron en la zona del euro (2%) y en los países emergentes de Asia (un 2%) (CPB Netherlands Bureau of Policy Analysis, 2014).

Por su tamaño y gran crecimiento económico, China ha influido decisivamente en el dinamismo de las economías en desarrollo durante la última década, especialmente de las exportadoras de materias primas. Por ello, es relevante saber cuáles podrían ser las consecuencias para estas del desplazamiento de la demanda final desde las exportaciones y la inversión hacia el consumo, según se plantea en el programa de reformas impulsado por el gobierno chino. Este desplazamiento está vinculado a dos factores. Primero, a un menor énfasis del gobierno en impulsar la inversión y las exportaciones. Segundo, al aumento del ingreso per cápita de China y la transición de la canasta de consumo de bienes y servicios primarios a productos más elaborados. El patrón de consumo chino sigue una trayectoria similar al de otras economías de Asia que tuvieron un crecimiento acelerado, como la República de Corea y el Japón. Este panorama presenta oportunidades para los países exportadores de bienes y servicios de mayor elaboración, pero plantea desafíos para aquellos países que mantienen una canasta exportadora de productos básicos de escaso valor agregado (FMI, 2014b). Sin embargo, dado que el ingreso per cápita de China es relativamente bajo, resulta poco probable que el consumo de materias primas haya alcanzado su nivel máximo en ese país.

Hace poco que las economías en desarrollo exportadoras de materias primas han empezado a reaccionar ante las previsiones que indican un menor crecimiento de la demanda china de materias primas. Por su parte, algunos inversionistas están vendiendo sus títulos en materias primas, lo que presiona a la baja los precios de estas (*The Economist*, 2014). Un descenso de los precios podría tener un fuerte impacto en la balanza comercial de los países dependientes de las exportaciones de estos productos. Junto a esta disminución se ha producido un cambio de composición de la cartera de monedas para el financiamiento del comercio, de manera que el yuan aumentó su participación hasta alcanzar el 8,7% y desplazó al euro al tercer lugar (*The Economist*, 2014), lo que refleja lo determinante que se ha tornado la economía china para el comercio mundial.

2. La Organización Mundial del Comercio

La Novena Conferencia Ministerial de la Organización Mundial del Comercio (OMC), celebrada en Bali (Indonesia) en diciembre de 2013, tuvo lugar en un contexto difícil para el sistema multilateral de comercio, marcado por el prolongado estancamiento de la Ronda de Doha. Sin embargo, en esa reunión se logró un consenso en torno al denominado "Paquete de Bali", consistente en un conjunto de acuerdos sobre facilitación del comercio, agricultura y desarrollo. Estos acuerdos constituyen el resultado más tangible que ha tenido la OMC como foro de negociación desde el inicio de la Ronda de Doha en 2001. En particular, se estima que el incremento de los flujos mundiales de comercio originado por la entrada en vigor del Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC) se situaría entre los 400.000 millones de dólares y un billón de dólares anualmente, y que los costos de participar en el comercio internacional se reducirían entre el 10% y el 15% (OMC, 2014). En efecto, las formalidades aduaneras conllevan frecuentemente costos más altos que los aranceles. Por ello, los mayores beneficios estarían asociados a aspectos como la armonización de documentos, la agilización de los procedimientos aduaneros y una mayor predictibilidad de las regulaciones aduaneras (OCDE, 2013). No obstante, la actual incertidumbre sobre la entrada en vigor del AFC ha enfriado en parte el optimismo que se había generado en torno a la OMC tras la conferencia de Bali (véase el recuadro I.4).

Recuadro I.4**El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio de la OMC**

El Acuerdo sobre Facilitación del Comercio (AFC), alcanzado en la Novena Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Bali (Indonesia), tiene como objetivo agilizar los procesos aduaneros, reducir los costos y tiempos asociados a los trámites comerciales, incrementar la eficiencia y la transparencia, y utilizar los avances tecnológicos para facilitar el comercio internacional. Si bien los artículos V, VIII y X del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) contienen disposiciones relacionadas con la facilitación del comercio, como las relativas al tránsito de bienes, los costos y formalidades de importación y exportación y la publicación y administración de reglamentos comerciales, el AFC aborda dichas materias de forma más específica y actualizada.

El AFC contiene dos secciones principales. La primera incluye diversos compromisos que los miembros de la OMC deberán aplicar en las siguientes materias:

- i) publicación de normas y procedimientos de importación y exportación;
- ii) emisión de resoluciones anticipadas sobre la clasificación arancelaria y el origen de las mercancías importadas;
- iii) procedimientos de recurso o revisión;
- iv) derechos y cargas aplicadas a la importación o exportación;
- v) levante y despacho aduanero de las mercancías;
- vi) procedimientos para envíos urgentes y mercancías perecederas;
- vii) cooperación entre los organismos que intervienen en la frontera;
- viii) utilización de normas internacionales y mejores prácticas;
- ix) desarrollo de ventanillas únicas de comercio exterior (VUCE), y
- x) armonización de procedimientos y requisitos de documentación.

En virtud del AFC también se creó un comité de facilitación del comercio en la OMC. Asimismo, se dispone que los miembros de esta organización deberán establecer comités nacionales para facilitar la coordinación interna y la aplicación de las disposiciones del acuerdo.

En la segunda sección del AFC, sobre trato especial y diferenciado para los países en desarrollo y menos adelantados, se dispone que estos puedan implementar las obligaciones contenidas en la primera sección según tres categorías, en función del plazo y las condiciones asociadas a la implementación. Las categorías son las siguientes:

- Categoría A: Obligaciones que cada país designe para que sean implementadas en el momento de entrar en vigor el acuerdo o, en el caso de un país menos adelantado, en el plazo de un año a partir de esa fecha.

- Categoría B: Obligaciones que cada país designe para que sean implementadas en una fecha posterior, definida por el propio país.
- Categoría C: Obligaciones que cada país designe para que sean implementadas en una fecha posterior, definida por el propio país y con sujeción a la recepción de la asistencia requerida por este para la creación de capacidades.

Cada país en desarrollo y menos adelantado podrá decidir qué obligaciones incluir en cada categoría. Esta forma de abordar el trato especial y diferenciado se aleja de la práctica habitual de los acuerdos previos de la OMC, tanto por su carácter individualizado como por el hecho de que la implementación de ciertas obligaciones queda condicionada a que los países reciban la asistencia requerida para ello (Neufeld, 2014). En esta misma línea, se acordaron períodos de gracia durante los cuales los países en desarrollo y menos adelantados no podrán ser demandados ante el mecanismo de solución de controversias de la OMC en relación con la implementación de sus obligaciones incluidas en las categorías A, B y C. Dichos períodos fluctúan entre 2 y 8 años desde la entrada en vigor del AFC, dependiendo de si se trata de países en desarrollo o menos adelantados y de la categoría asignada a la obligación respectiva.

Si bien las negociaciones sobre la facilitación del comercio forman parte del “compromiso único” bajo el cual se negocia la Ronda de Doha, los acuerdos alcanzados en Bali prevén la posibilidad de que el AFC entre en vigor independientemente de lo que ocurra con las demás áreas de negociación. Para ello se requiere aprobar un protocolo de enmienda que incorpore formalmente el AFC al listado de los actuales acuerdos de la OMC. Dicho protocolo deberá a su vez ser sometido a los procesos de ratificación previstos en los distintos países miembros. El AFC entrará en vigor entre los Estados que hayan ratificado el protocolo cuando estos representen dos tercios de los miembros de la OMC. Sin embargo, los miembros de la OMC no han logrado aprobar el protocolo dentro del plazo que se había fijado en Bali (31 de julio de 2014), debido a la oposición de la India por la falta de progresos en algunos de los acuerdos sobre agricultura alcanzados en Bali. Por lo tanto, la entrada en vigor del AFC se encuentra actualmente en suspenso y se prevé retomar las consultas en septiembre de 2014.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización Mundial del Comercio (OMC), Acuerdo sobre Facilitación del Comercio [en línea] http://wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc9_s/balipackage_s.htm#trade_facilitation [fecha de consulta: 9 de junio de 2014]; Nora Neufeld, “The long and winding road: how WTO members finally reached a Trade Facilitation Agreement”, *Staff Working Paper* ERS2014-06, Ginebra, abril de 2014 [en línea] http://wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201406_e.pdf; Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *Trade Policy Implications of Global Value Chains*, Ginebra, mayo de 2013 [en línea] http://www.oecd.org/sti/ind/Trade_Policy_Implications_May_2013.pdf; OMC, *Informe Anual 2014*, Ginebra [en línea] http://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/anrep14_s.htm.

Paralelamente a la Ronda de Doha, se han venido desarrollando en la OMC varias iniciativas plurilaterales de liberalización comercial (véase el cuadro I.1). Algunas de estas medidas tienen por objeto actualizar acuerdos plurilaterales que han estado en vigor durante cerca de dos décadas, como el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) y el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ATI). Con otras se pretende avanzar en materias incluidas en la Ronda de Doha —en particular la liberalización del comercio de servicios y del de bienes ambientales—, pero en las que todavía no se alcanzaron consensos. En algunos de los procesos plurilaterales en curso se prevé extender a los países no participantes los beneficios que se alcancen, mientras que en otros casos los beneficios solo corresponderían a los miembros del acuerdo en cuestión. Por otra parte, algunos de los procesos plurilaterales ya mencionados tienen una relación orgánica con la OMC, mientras que en otros casos su vinculación con esta es indirecta.

Sin perjuicio de la diversidad que las caracteriza, las recientes negociaciones plurilaterales reflejan el interés de varios miembros de la OMC de explorar opciones que permitan superar los bloqueos que desde hace varios años afectan a la Ronda de Doha. Al mismo tiempo, esas iniciativas plantean interrogantes sobre el futuro del sistema multilateral de comercio, en la medida en que un número considerable de miembros de la OMC (en especial, países en desarrollo y menos adelantados) no participan en las negociaciones.

Cuadro I.1
Principales negociaciones comerciales plurilaterales, agosto de 2014

	Acuerdo sobre Contratación Pública	Acuerdo sobre Tecnología de la Información	Acuerdo sobre el Comercio de Servicios (TiSA)	Acuerdo sobre Bienes Ambientales
Objetivo	Actualizar las reglas del acuerdo original, de 1994, y aumentar la cobertura de entidades sujetas a sus compromisos de apertura	Ampliar la cobertura de productos del acuerdo original, de 1996, para reflejar los avances en el sector	Liberalizar el comercio de servicios entre sus miembros	En una primera etapa se pretende eliminar los aranceles de un listado de bienes ambientales aún por definir. En una segunda etapa el objetivo será eliminar barreras no arancelarias y liberalizar el comercio de servicios ambientales
Relación con la OMC	Forma parte de los acuerdos de la OMC	Forma parte de los acuerdos de la OMC	No existe una vinculación oficial, pero las negociaciones se basan en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC	No existe una vinculación oficial
Número de participantes	43 ^a	78 ^a	51 ^a	43 ^a
Porcentaje del comercio mundial en el sector respectivo	No disponible	97	70	86
Aplicación sobre base de nación más favorecida	No	Sí	Por definir	Sí
Participantes de América Latina y el Caribe	Ninguno	Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y República Dominicana	Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Paraguay y Perú ^b	Costa Rica
Situación	Las negociaciones finalizaron en 2012. El acuerdo entró en vigor en abril de 2014	Las negociaciones se iniciaron en junio de 2012 y están en curso. La principal diferencia es entre China y los Estados Unidos, y se refiere a la medida en que se debe ampliar la cobertura del acuerdo original	Las negociaciones se iniciaron en marzo de 2013 y están en curso	Las negociaciones se iniciaron en julio de 2014 y están en curso

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de la Organización Mundial del Comercio [en línea] www.wto.org, de la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea [en línea] <http://ec.europa.eu/trade/policy/eu-and-wto/> y de la Oficina del Representante Comercial de los Estados Unidos [en línea] www.ustr.gov.

^a Incluidos los 28 miembros de la Unión Europea y la propia Unión Europea.

^b El Uruguay ha solicitado participar en las negociaciones.

3. El Acuerdo de Asociación Transpacífico

En marzo de 2014, se cumplieron cuatro años desde el inicio de las negociaciones del Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP). Si bien inicialmente se esperaba concluir las negociaciones en un plazo de dos años, la incorporación al proceso de nuevos países (Canadá, México y, especialmente, el Japón) sumada a la complejidad de los temas tratados ha provocado que este plazo se extendiera en múltiples ocasiones.

Uno de los temas principales de las negociaciones en la actual coyuntura es el de las condiciones de acceso al mercado japonés para algunos productos agrícolas altamente sensibles, como la carne bovina y porcina, los lácteos y los cereales. Desde el ingreso del Japón a las negociaciones del TPP en 2013, los Estados Unidos han intentado que se reduzcan los elevados aranceles y otras barreras que el Japón impone a las importaciones de esos productos. Estas negociaciones han sido principalmente bilaterales, de modo que las eventuales concesiones que realice el Japón podrían no extenderse por igual a todos los países participantes en el TPP, lo que contravendría una de las premisas iniciales básicas de este acuerdo. Queda así abierta la posibilidad de que el TPP no implique para Chile, México y el Perú condiciones más favorables de acceso al mercado japonés que las pactadas en sus respectivos tratados de libre comercio con ese país.

También existen dificultades en otras áreas vinculadas al acceso al mercado. Por ejemplo, todavía no se ha alcanzado un acuerdo sobre el régimen de origen aplicable a las exportaciones de vestuario provenientes de Viet Nam. Estas disposiciones del TPP preocupan especialmente a los países centroamericanos y a la República Dominicana, que han expresado inquietud por el impacto que pueda tener el acceso preferencial de Viet Nam al mercado estadounidense sobre las extensas cadenas de suministro de textiles y vestuario desarrolladas en el marco del acuerdo CAFTA-DR (CEPAL, 2013)¹⁴.

¹⁴ Así lo manifestó en abril de 2014 el Presidente de la República Dominicana, Danilo Medina, en una carta al Presidente de los Estados Unidos, Barack Obama. Este respondió que los intereses de los países socios de los Estados Unidos en el CAFTA-DR serían incorporados en las metas negociadoras de ese país en este sector (World Trade Online, 2014a).

Las dificultades en las negociaciones sobre el acceso al mercado han tenido también incidencia en las referidas a los capítulos que abarcan reglas comerciales, ya que varios países han adoptado la postura de vincular explícitamente los avances en ambas áreas. Por ejemplo, aún no se han logrado acuerdos en algunos temas relacionados con la propiedad intelectual (en particular, la protección de los productos farmacéuticos y biológicos, así como de los derechos de autor), las inversiones (como la posibilidad de incluir un mecanismo de solución de diferencias entre inversionistas y Estado) y las empresas estatales, así como tampoco en torno a la eventual aplicación del capítulo de solución de controversias a los compromisos en materia laboral y medioambiental.

Otro tema primordial para el futuro de estas negociaciones es que aún no se ha conseguido renovar la Autoridad de Promoción del Comercio (Trade Promotion Authority, o TPA) de los Estados Unidos. Esta norma legal es necesaria para que el Congreso de ese país apruebe el TPP mediante un voto que no permita cambios al contenido del acuerdo. Una demora en la aprobación del proyecto de ley de renovación de la TPA que fue presentado en enero de 2014 podría afectar los plazos para la conclusión del TPP, ya que varios países han indicado que sin esta legislación no se puede concluir el acuerdo (World Trade Online, 2014e). No obstante, en junio de 2014 el Presidente Obama indicó que las negociaciones deberían concluirse en noviembre de 2014. Por otra parte, varias economías asiáticas han seguido expresando interés en sumarse a las conversaciones. Por ejemplo, la República de Corea y la provincia china de Taiwán ya han comenzado estudios de factibilidad al respecto. En todo caso, no se prevé la incorporación de nuevos socios al TPP hasta que hayan concluido las negociaciones entre los actuales participantes.

4. El Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión

En junio de 2014 se cumplió un año desde el inicio de las negociaciones del Acuerdo Transatlántico de Comercio e Inversión (TTIP). Este proceso apunta a crear un área de libre comercio entre los Estados Unidos y la Unión Europea. Dado que los aranceles al comercio entre ambas partes son relativamente bajos (entre el 2% y el 3% para la mayoría de los bienes), el objetivo principal del TTIP es reducir o armonizar las barreras no arancelarias al comercio bilateral. Ello implica lograr una mayor armonización o compatibilidad entre las regulaciones en vigor en ambas partes (USTR, 2014a). No se trata de un reto menor, ya que entre los sistemas regulatorios existen importantes diferencias en procesos, estructuras y contenidos. En el marco del TTIP, se trabaja en dos componentes: i) la cooperación horizontal regulatoria (o coherencia regulatoria), que se enfoca en el proceso de crear regulaciones, y ii) la cooperación regulatoria sectorial.

En materia de cooperación horizontal, los Estados Unidos pretenden que en el proceso de creación de regulaciones en la Unión Europea haya una mayor presencia de las partes interesadas, sean estas del sector público o privado, local o extranjero. Esta propuesta ha encontrado una considerable resistencia por parte del sector empresarial europeo. La Comisión Europea señaló recientemente que la cooperación horizontal se debería enfocar en evitar conflictos entre las regulaciones de ambas partes, y que los interesados podrían participar en el proceso regulatorio, pero con sujeción a los respectivos marcos legales e institucionales (World Trade Online, 2014d). En términos prácticos, esto podría ser una indicación de la voluntad de la Unión Europea de implementar procesos de notificación y comentarios previos a la entrada en vigor de nuevas regulaciones que pudieran tener un impacto sobre el comercio. No obstante, representa un grado menor de participación que el propuesto por los Estados Unidos.

Con relación a la compatibilidad sectorial, la Unión Europea persigue logros concretos en temas relacionados con el comercio de automóviles, productos farmacéuticos y químicos y equipos médicos, así como con las reglas para determinar el cumplimiento de los estándares de seguridad de ciertos productos (World Trade Online, 2014b). Asimismo, la Unión Europea ha manifestado que el TTIP debería promover la compatibilidad regulatoria en el sector de los servicios financieros. Los Estados Unidos han rechazado esta pretensión, argumentando que cualquier cooperación en ese ámbito debería tener lugar en instancias multilaterales como el Foro de Estabilidad Financiera y el Grupo de los 20 (G20). Por otro lado, los Estados Unidos promueven la compatibilidad regulatoria en el sector agrícola, en especial para productos como la carne bovina. Sin embargo, la Unión Europea ha mantenido que no va a modificar sus regulaciones que prohíben la importación de carne bovina tratada con hormonas (World Trade Online, 2014b).

Además de los temas ya mencionados, existen otros en que los Estados Unidos y la Unión Europea mantienen amplias diferencias. Uno es la protección de los datos personales. En marzo de 2014, el Parlamento Europeo aprobó una legislación para la protección de datos que contiene disposiciones estrictas sobre cuándo puede una empresa

recolectar información sobre los consumidores y la responsabilidad de terceros si estos han obtenido acceso a esos datos. Asimismo, en un informe del Parlamento Europeo, basado en una investigación sobre las actividades de vigilancia de la Agencia de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, se indicaba que la aprobación del TTIP se podría ver amenazada si este no protege el derecho a la privacidad de los consumidores. Por su parte, los Estados Unidos mantienen una postura favorable al libre flujo de datos.

En parte a causa de la reciente crisis en Ucrania, la Unión Europea desea incluir en el TTIP un capítulo que abarque el comercio de energía y materias primas, en particular el gas licuado y el petróleo. En esta área la Unión Europea persigue compromisos ambiciosos, ya que tiene como prioridad reducir su dependencia de la energía proveniente de la Federación de Rusia, diversificando sus abastecedores. En materia de propiedad intelectual, resulta especialmente crítico el tema de las indicaciones geográficas, que constituye una prioridad para la Unión Europea y encuentra resistencia en los Estados Unidos (World Trade Online, 2014c). Por último, también se están estudiando opciones para la inclusión en el TTIP de un mecanismo de solución de diferencias entre inversionistas y Estado. Inicialmente, la Unión Europea se había mostrado contraria a la inclusión de tal mecanismo. Sin embargo, recientemente ha mostrado una mayor flexibilidad y ha llegado incluso a proponer la incorporación de un mecanismo de apelación.

5. La Asociación Económica Integral Regional

Las negociaciones para el establecimiento de la Asociación Económica Integral Regional (RCEP), iniciadas formalmente en 2012, incluyen a los diez Estados miembros de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) más Australia, China, la India, el Japón, Nueva Zelanda y la República de Corea. La RCEP es la culminación de los esfuerzos de la ASEAN para lograr, a través de la creación de una zona de libre comercio, un espacio integrado económico de mayor tamaño entre los países mencionados. Fuera de Asia, este proceso ha recibido una menor atención que el TPP y el TTIP. Sin embargo, tiene una gran importancia potencial, por cuanto incorpora a los principales actores de la denominada “fábrica Asia” (en particular China, que no participa en las negociaciones del TPP). Así pues, en caso de alcanzarse un acuerdo en torno a la RCEP, este constituiría (al igual que el TPP) un punto de referencia natural para la posterior negociación acerca de un área de libre comercio de Asia y el Pacífico, proyecto que desde 2006 forma parte de los objetivos del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC).

Según los principios y objetivos que lo orientan, la RCEP tendría un amplio alcance, al abarcar el comercio de bienes y servicios, las inversiones, la cooperación económica y técnica, la propiedad intelectual, la política de competencia, la solución de controversias y los aspectos institucionales y legales. En 2014 las negociaciones se han enfocado principalmente en el comercio de bienes, los servicios y las inversiones. Ya se está avanzando en los compromisos en materia de desgravación arancelaria, barreras no arancelarias, procedimientos aduaneros, facilitación del comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, y reglas de origen, entre otros. Con relación al comercio de servicios, las partes han comenzado a definir el alcance de los compromisos por tratar¹⁵. Se espera concluir las negociaciones a fines de 2015.

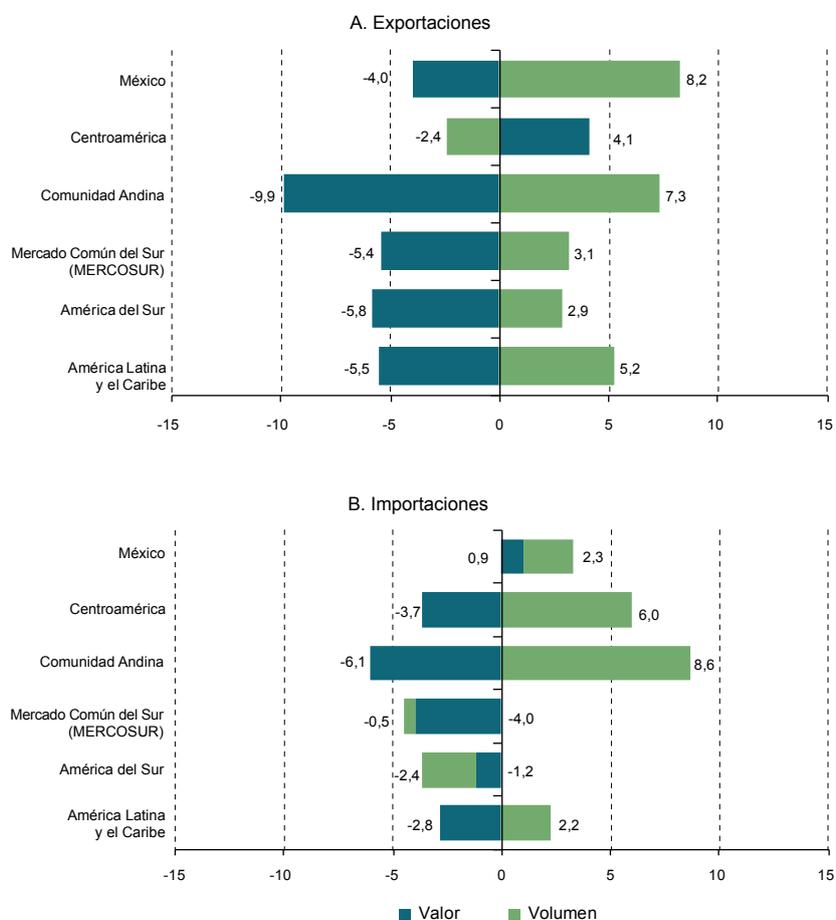
E. El comercio latinoamericano y caribeño

1. Evolución del comercio exterior en el primer semestre de 2014

Durante el primer semestre de 2014, el valor de las exportaciones de América Latina y el Caribe registró una disminución del 0,3% con respecto al mismo período de 2013. Esta variación es resultado de un aumento del volumen exportado del 5,2% y una caída de los precios del 5,5%. Las importaciones descendieron un 0,6%, con una reducción del 2,8% en los precios que no llegó a ser compensada por el aumento de volumen, que fue del 2,2%. La caída de los precios de las exportaciones fue generalizada y afectó a todas las subregiones. Las mayores bajas de precios se produjeron en la Comunidad Andina (véase el gráfico 1.9).

¹⁵ Véase Ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio de Nueva Zelanda [en línea] <http://mfat.govt.nz/Trade-and-Economic-Relations/2-Trade-Relationships-and-Agreements/RCEP/index.php> [fecha de consulta: 30 de junio de 2014].

Gráfico 1.9
América Latina y el Caribe: variación interanual del comercio exterior
en precio y volumen, enero a junio de 2014
(En porcentajes)



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

En el primer semestre de 2014 los países cuyas exportaciones registraron los mayores incrementos interanuales fueron el Ecuador (9,7%), el Paraguay (9,2%), el Uruguay (8,2%) y Nicaragua (8,2%), mientras que el Perú y la Argentina presentaron las mayores reducciones (10,2% y 10,1%, respectivamente). En el resto de los países, el comportamiento fue dispar, con descensos en El Salvador (5,5%), Colombia (4,4%) y el Brasil (3,4%), y aumentos en Cuba (un 6,9%), el Estado Plurinacional de Bolivia (6,6%), México (4,2%) y Guatemala (4%). Entre los esquemas subregionales de integración, disminuyeron las exportaciones de la Comunidad del Caribe (CARICOM) (5,3%), el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (3,6%) y la Comunidad Andina (2,6%), mientras que las del Mercado Común Centroamericano (MCCA) crecieron (1,7%) (véase el cuadro I.2).

México y Centroamérica incidieron positivamente en las exportaciones regionales, gracias a la recuperación de la demanda de los Estados Unidos. En contraste, la disminución de las exportaciones de los países del MERCOSUR hacia la Unión Europea triplicó con creces la de la región. Por su parte, el valor de los flujos intrarregionales de comercio se contrajo en ocho países de la región, con caídas mucho más profundas en la Argentina y el Brasil (16,1% y 12,7%, respectivamente), Colombia (11,1%) y, entre los países de Centroamérica, El Salvador (4,3%). México y Chile también registraron descensos en el comercio con el resto de la región.

Cuadro 1.2
América Latina y el Caribe: variación interanual de las tasas de crecimiento semestral del comercio exterior de bienes por principales destinos, enero a junio de 2014
(En porcentajes)

Región/Subregión/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 y el Caribe	-5,6	2,6	-0,5	1,6	-0,3	-5,2	2,7	-6,0	1,8	-0,6
América Latina	-6,0	3,0	-0,3	1,6	-0,2	-5,5	2,6	-5,2	1,8	-0,6
América del Sur	-7,4	-4,0	-0,6	2,0	-2,9	-6,1	-1,8	-7,5	0,2	-3,4
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	-10,0	5,8	-2,6	-0,8	-3,6	-6,2	-5,0	-7,6	-1,1	-4,5
Argentina	-16,1	-3,5	7,4	-11,4	-10,1	-18,8	11,9	-10,9	-2,5	-7,5
Brasil	-12,7	11,0	-4,3	1,9	-3,4	-10,1	0,1	-6,1	-0,5	-3,8
Paraguay	24,2	-39,7	-14,5	28,2	9,2	-0,6	-6,2	-0,4	-14,8	-5,3
Uruguay	7,9	3,4	-5,8	7,0	8,2	3,7	35,4	26,0	7,7	9,2
Venezuela (República Bolivariana de)	-1,3	3,6	-1,5	-3,2	-0,9	20,8	-30,3	-21,7	0,3	-5,9
Comunidad Andina	-1,9	-14,9	3,8	9,1	-2,6	-4,5	7,5	3,0	6,3	2,6
Bolivia (Estado Plurinacional de)	-0,1	46,4	3,4	8,1	6,6	1,4	-5,3	32,9	35,1	10,7
Colombia	-11,1	-30,6	18,8	42,1	-4,4	-6,0	14,2	1,9	11,8	6,1
Ecuador	11,2	5,8	1,8	1,5	9,7	-2,9	0,3	2,1	-8,2	-1,6
Perú	-2,8	-13,9	-15,0	-4,6	-10,2	-5,6	3,1	0,1	4,7	-1,1
Centroamérica	4,8	1,0	-2,1	-6,4	1,7	-8,7	13,6	-4,3	13,6	2,2
Costa Rica	1,7	1,4	3,4	-2,4	1,7	-0,9	7,4	6,7	15,7	1,4
El Salvador	-4,3	-3,4	-20,9	-10,7	-5,5	-3,9	6,3	-0,6	3,5	-0,7
Honduras	9,0	0,9	-8,5	-7,7	2,0	-6,9	6,7	23,7	17,2	5,1
Guatemala	10,7	2,4	0,9	-14,6	4,0	-3,9	34,1	-21,0	18,7	3,0
Nicaragua	8,6	5,8	-5,4	10,4	8,2	...	...	...	...	1,4
Panamá	...	...	...	...	1,0	...	...	...	...	3,2
Comunidad del Caribe (CARICOM)	8,8	-13,3	-6,6	...	-5,3	2,4	5,9	-34,1	...	2,0
México	-6,6	5,8	2,2	-0,1	4,2	2,0	4,0	-0,1	3,2	3,2
Chile	-1,3	-15,8	3,0	8,1	0,1	-8,4	-10,7	-20,6	-3,0	-8,8
Cuba	13,0	...	-58,9	...	6,9	-0,3	...	-3,6	...	-3,3
República Dominicana	...	...	...	...	2,3	...	...	...	...	3,7

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

Por destinos, las exportaciones de bienes que se resintieron durante el primer semestre fueron las dirigidas a la propia región y a la Unión Europea, que disminuyeron un 5,6%, y un 0,5%, respectivamente. En cambio, las exportaciones de la región a los Estados Unidos y a Asia registraron un crecimiento. En este último caso, gracias a un aumento de las exportaciones a China, que compensaron la caída de esta tasa al resto de Asia. Las importaciones de bienes que se redujeron fueron también las procedentes de la propia región y de la Unión Europea. Las importaciones de la región desde Asia aumentaron un 1,8%, nuevamente debido a que las compras de China siguieron aumentando a tasas superiores al 5% (véase el cuadro I.3).

Durante la primera mitad de 2014, las importaciones regionales que más retrocedieron dentro de los esquemas de integración fueron las correspondientes a bienes intermedios y de capital. En el MERCOSUR, las exportaciones de la Argentina al resto de los socios del grupo se contrajeron un 20%, con caídas de las compras y las ventas de manufacturas de origen industrial del 30% y el 14%, respectivamente¹⁶ (INDEC, 2014). Durante el mismo período, las importaciones del Brasil al resto de sus socios del MERCOSUR se redujeron en el primer semestre de 2014 un 11% (en particular, las compras a la Argentina cayeron un 17%) (SECEX, 2014).

¹⁶ Las compras bilaterales entre la Argentina y el Brasil fueron las que más se resintieron, especialmente las correspondientes a piezas y accesorios para bienes de capital (con un descenso del 28%), vehículos de pasajeros (que también retrocedieron el 28%) y bienes de capital (con una reducción del 22%) (INDEC, 2014).

Cuadro 1.3
América Latina y el Caribe: variación interanual de las tasas de crecimiento semestral del comercio exterior de bienes, primer semestre de 2012 a primer semestre de 2014
(En porcentajes)

	Exportaciones			Importaciones		
	Enero a junio de 2012	Enero a junio de 2013	Enero a junio de 2014	Enero a junio de 2012	Enero a junio de 2013	Enero a junio de 2014
Mundo	3,9	-1,2	-0,3	6,8	4,1	-0,6
Estados Unidos	4,6	-2,1	2,6	8,9	1,6	2,7
Unión Europea	-4,0	-8,2	-0,5	10,9	7,5	-6,0
Asia	11,0	5,4	1,6	7,6	10,0	1,8
China	13,2	-1,0	4,6	11,9	6,6	5,2
Otros países de Asia	8,8	8,6	-1,3	3,2	2,5	-2,4
América Latina y el Caribe	3,4	0,8	-5,6	1,1	0,6	-5,5

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

Entre los países de la Comunidad Andina, las compras recíprocas de bienes se contrajeron un 4,2%. Los mayores descensos se registraron en las manufacturas, como refleja el retroceso del 12% en el caso de las exportaciones de Colombia al resto del grupo (especialmente al Ecuador). En general, se observaron reducciones de las exportaciones de bienes de capital e intermedios, especialmente combustibles y lubricantes, aceites esenciales, perfumería y cosméticos, así como de materias plásticas y sus manufacturas (DANE, 2014). De igual forma, las exportaciones desde el Perú al resto del grupo disminuyeron un 11% (MINCETUR, 2014).

A nivel de productos, las mayores caídas de las exportaciones se produjeron en azúcar, bebidas, carne, soja, petróleo y algunos minerales, especialmente el carbón, el cobre y el zinc. A junio de 2014 se había reducido un 20% el valor de las exportaciones del 70% de los productos seleccionados de mayor relevancia exportadora en la región (CEPAL, 2014a).

Colombia y el Perú fueron los países que más sufrieron la moderación de los precios del petróleo, así como la fuerte baja del precio de los metales y el carbón, principales productos de su canasta exportadora. En América del Sur, los países con mejor desempeño exportador fueron el Estado Plurinacional de Bolivia, el Ecuador, el Paraguay, el Uruguay y, en menor medida, Chile.

2. Proyecciones de crecimiento del comercio exterior en 2014

Considerando la evolución del comercio exterior de la región durante el primer semestre de 2014 y la información disponible hasta julio sobre la Argentina, el Brasil, Chile y el Uruguay, se proyecta una modesta tasa de crecimiento del 0,8% para el año completo y una contracción de las importaciones del 0,6%. Si no se incluye a los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM), la variación de las exportaciones e importaciones de América Latina sería del 0,9% y del -0,5%, respectivamente. Por tercer año consecutivo, el valor de las exportaciones registraría tasas de crecimiento modestas. Los principales motivos del escaso dinamismo del comercio son: i) la atonía de la demanda externa, principalmente de la propia región y de la Unión Europea, que afectaría los volúmenes exportados de algunos de los productos básicos y manufactureros de mayor importancia regional, y ii) la caída de los precios de un conjunto significativo de productos de la canasta exportadora de la región, sobre todo mineros (carbón, cobre, hierro, zinc, níquel y oro, entre otros). En el primer grupo, destacan los descensos en las ventas al exterior de banano, cereales, legumbres, frutas, cobre y petróleo. Entre las manufacturas, cabe mencionar la disminución de las exportaciones de bienes intermedios agroindustriales (azúcar, otros suministros para la industria de alimentos y bebidas, aceites y grasas de origen animal, y cereales, entre otros), así como de automóviles y autopartes, maquinas y equipos eléctricos.

Se prevé que el valor de las exportaciones de bienes aumente durante el segundo semestre de 2014 en torno al 1,9%, lo que supondría una recuperación con respecto a la primera mitad del año. No obstante, se espera que las importaciones continúen registrando un crecimiento negativo (véase el cuadro 1.4).

Cuadro I.4
América Latina y el Caribe: variación interanual de la tasa de crecimiento semestral
del comercio exterior de bienes, 2013 y 2014
(En porcentajes)

Región/Subregión/País	Exportaciones				Importaciones			
	2013	Enero a junio de 2014 ^a	Julio a diciembre de 2014 ^b	2014 ^b	2013	Enero a junio de 2014 ^a	Julio a diciembre de 2014 ^b	2014 ^b
América Latina y el Caribe	-0,4	-0,3	1,9	0,8	2,6	-0,6	-0,6	-0,6
América Latina	-0,2	-0,2	1,9	0,9	2,7	-0,6	-0,5	-0,5
América del Sur	-1,8	-2,9	-0,6	-1,7	3,1	-3,4	-2,3	-2,8
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	-1,4	-3,6	-0,9	-2,3	3,9	-4,5	-2,6	-3,6
Argentina	0,9	-10,1	-0,3	-5,2	7,5	-7,5	-5,8	-6,6
Brasil	-0,2	-3,4	-2,7	-3,0	7,4	-3,8	-2,6	-3,2
Paraguay	29,5	9,2	19,7	14,1	5,1	-5,3	-4,5	-4,9
Uruguay	4,1	8,2	18,7	13,6	-0,1	9,2	2,9	5,9
Venezuela (República Bolivariana de)	-9,1	-0,9	-0,8	-0,8	-11,2	-5,9	0,7	-2,8
Comunidad Andina	-3,0	-2,6	-0,5	-1,5	3,2	2,6	0,3	1,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	3,3	6,6	10,5	8,6	9,2	10,7	2,9	6,5
Colombia	-2,2	-4,4	0,7	-1,8	0,5	6,1	1,9	3,9
Ecuador	4,5	9,7	8,9	9,3	8,5	-1,6	2,3	0,4
Perú	-9,7	-10,2	-10,9	-10,6	2,7	-1,1	-3,6	-2,3
Centroamérica	-0,6	1,7	6,2	3,9	1,9	2,2	3,6	2,9
Costa Rica	2,6	1,7	5,5	3,6	2,4	1,4	2,4	1,9
El Salvador	2,8	-5,5	2,8	-1,5	5,0	-0,7	1,5	0,4
Honduras	-10,6	2,0	5,0	3,4	-3,0	5,1	-2,3	1,3
Guatemala	0,5	4,0	9,7	6,7	3,0	3,0	7,9	5,5
Nicaragua	-10,3	8,2	6,6	7,4	-3,9	1,4	-1,8	-0,2
Panamá	2,7	1,0	2,4	1,8	3,2	3,2	7,7	5,5
Comunidad del Caribe (CARICOM)	-10,3	-5,3	-3,2	-4,3	-2,1	2,0	-5,1	-1,6
México	2,5	4,2	5,8	5,0	2,8	3,2	1,5	2,3
Chile	-1,6	0,1	1,4	0,8	-1,2	-8,8	-5,3	-7,0
Cuba	-2,3	6,9	2,0	4,3	-0,3	-3,3	12,3	4,4
República Dominicana	6,4	2,3	4,1	3,1	-7,1	3,7	-4,6	-0,6

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.

Para todo 2014, los mayores aumentos en valor exportado se esperan en el Paraguay, el Uruguay, el Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia, países que ya mostraron un mejor desempeño en ese ámbito durante el primer semestre del año. Los mayores retrocesos se producirían en el Perú y la Argentina, así como en la CARICOM y en el Brasil. El mayor impacto del bajo crecimiento regional se explica por el peso de las cinco economías de América del Sur que vieron reducidas sus exportaciones (Argentina, Colombia, Brasil, Perú y la República Bolivariana de Venezuela), que representan el 40% de la factura exportadora regional. Por otra parte, México, Chile y los países de Centroamérica dieron un mayor impulso a las exportaciones regionales, con aportes del 36%, el 7% y el 3,5% del total, respectivamente. Por destinos, se prevé que las exportaciones intrarregionales se reduzcan un 4,9% y las destinadas a la Unión Europea, un 0,7%.

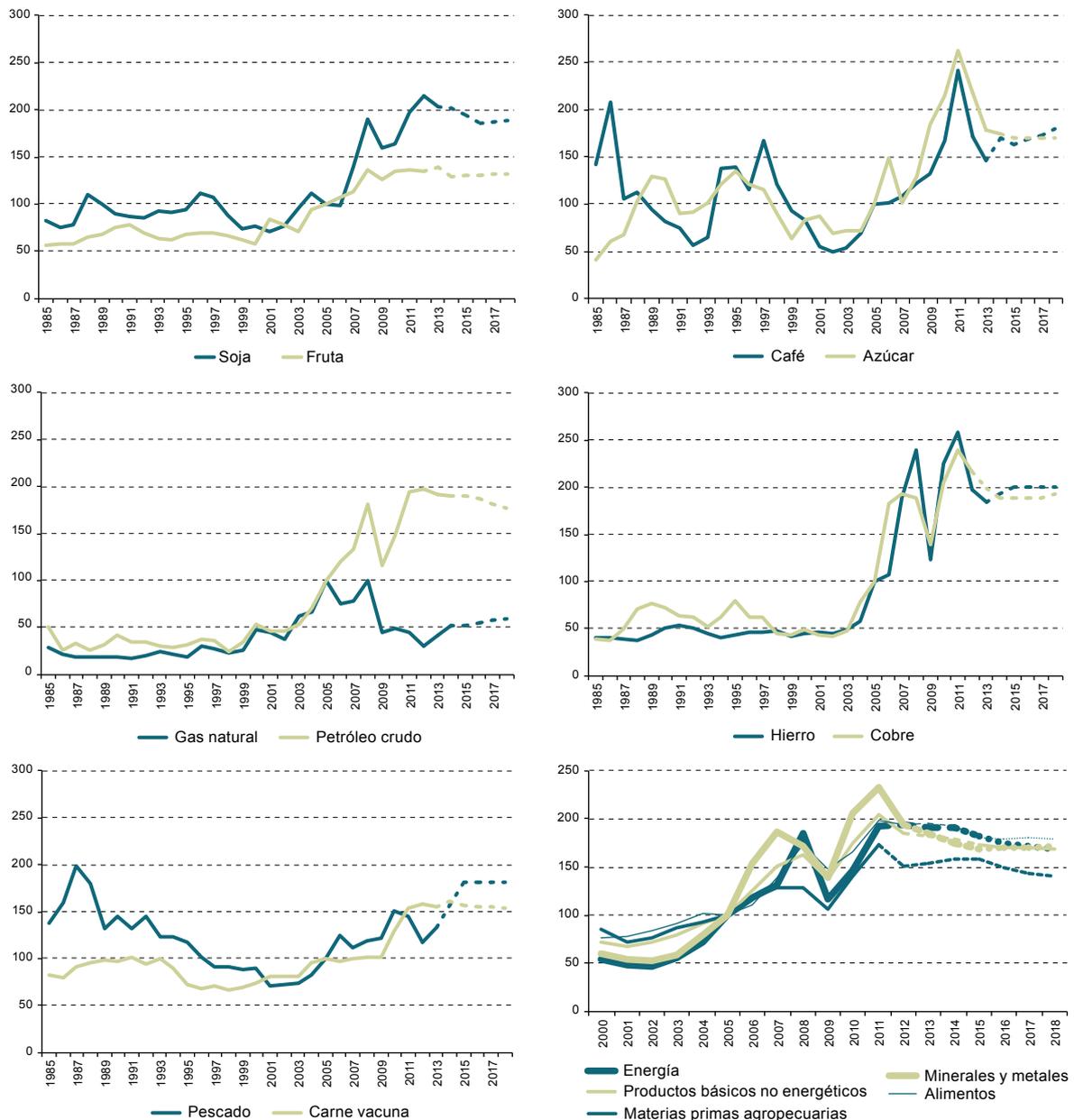
Se espera que las importaciones se sigan desacelerando en el segundo semestre de 2014, si bien moderadamente (con una contracción del 0,6%). Por productos, para el año completo se prevé una reducción de la demanda externa de bienes de capital y de consumo. Los países cuyas importaciones de bienes se espera que retrocedan en mayor medida son Chile, Perú, los miembros del MERCOSUR (a excepción del Uruguay) y los de la CARICOM (véase el cuadro I.4).

Durante el primer semestre de 2014, la región acumuló un déficit comercial cercano a los 8.500 millones de dólares. Los países de la CARICOM, Centroamérica, Cuba y la República Dominicana presentaron, al igual que en años anteriores, saldos comerciales negativos elevados, que no pudieron ser compensados por los superávits de las grandes economías exportadoras de productos primarios de América del Sur. Únicamente la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Chile y Venezuela (República Bolivariana de) registraron superávits en el primer semestre de 2014.

Para el año completo, se espera un déficit comercial del orden de los 1.500 millones de dólares, sin que los mayores superávits previstos para los países mencionados compensen los grandes déficits ocasionados por el menor dinamismo exportador de la región, por un lado, y la reversión de la posición superavitaria alcanzada por algunos de los países de América del Sur durante la década de expansión de las exportaciones de materias primas básicas, por otro.

En los sectores de la minería y el petróleo se esperan las mayores bajas de las exportaciones, que según las estimaciones se contraerían un 3,2% entre julio y diciembre de 2014. Durante la primera mitad del año, la Argentina, Guatemala y México ya sufrieron retrocesos en las exportaciones de crudo, mientras que Chile y el Perú experimentaron descensos en las de minerales, especialmente de cobre en el primer caso, y de otros minerales (como cobre, oro, plomo, hierro y plata refinada) en el segundo. En general, este sector se resiente del descenso de los precios, que, según las proyecciones, serían inferiores a los de 2013 (véase el gráfico I.10).

Gráfico I.10
América Latina y el Caribe: evolución de los precios de los principales productos de exportación, 1985-2018
(Índice 2005=100)



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

Como ya se señaló, se prevé que las exportaciones de productos manufactureros también tengan un ritmo de crecimiento menor que el que registraron en períodos anteriores. Ello se debe, principalmente, a la menor actividad económica de los circuitos de comercio intrarregionales, consumidores destacados de las manufacturas producidas en la región.

Asimismo, se espera que las exportaciones de productos agrícolas y agropecuarios se expandan en el segundo semestre de 2014 como consecuencia del congelamiento de las importaciones de alimentos procedentes de la Unión Europea aplicado por la Federación de Rusia. El bloqueo ruso a productos europeos ha abierto espacios a los exportadores de América Latina en dicho mercado (véase el cuadro I.5). Por otra parte, las importaciones se reducirían, sobre todo las de bienes de capital y de consumo, en los últimos seis meses de 2014.

Cuadro I.5
América Latina: variación interanual de la tasa de crecimiento semestral del comercio exterior de bienes según principales sectores, 2013 y 2014
(En porcentajes)

Grupo de productos/períodos		Enero a junio de 2013	Julio a diciembre de 2013	2013	Enero a junio de 2014 ^a	Julio a diciembre de 2014 ^b	2014 ^b
Exportaciones	Todos los sectores	-1,3	1,1	-0,1	-0,3	1,9	0,8
	Productos agrícolas y agropecuarios	10,9	-3,4	3,5	-4,0	11,3	3,4
	Minería y petróleo	-9,7	-4,7	-7,2	-1,2	-3,2	-2,2
	Manufacturas	1,1	5,4	3,3	1,5	2,0	1,8
Importaciones	Todos los sectores	4,3	1,7	3,0	-0,6	-0,6	-0,6
	Bienes de capital	7,3	-2,1	2,3	-5,3	-7,0	-6,1
	Insumos intermedios	2,5	1,8	2,2	2,6	1,7	2,2
	Bienes de consumo	5,8	4,0	4,8	-0,9	-8,6	-4,9
	Combustibles	5,1	3,2	4,2	-4,8	11,5	3,0

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.

Cuadro I.6
América Latina y el Caribe: variación del crecimiento del comercio exterior por grupos de países según valor y volumen, 2014^a
(En porcentajes)

Región/Subregión/País	Exportaciones			Importaciones		
	Precio	Volumen	Valor	Precio	Volumen	Valor
América Latina y el Caribe	-0,4	1,2	0,8	0,8	-1,4	-0,6
América Latina	-0,5	1,4	0,9	1,8	-2,4	-0,5
América del Sur	-1,5	-0,2	-1,7	1,0	-3,8	-2,8
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	-2,0	-0,2	-2,3	1,2	-4,8	-3,6
Argentina	-0,8	-4,4	-5,2	0,5	-7,1	-6,6
Brasil	-2,3	-0,7	-3,0	1,6	-4,8	-3,2
Paraguay	-1,6	15,7	14,1	3,2	-8,1	-4,9
Uruguay	1,6	12,0	13,6	-0,6	6,5	5,9
Venezuela (República Bolivariana de)	-2,9	2,0	-0,8	0,4	-3,2	-2,8
Comunidad Andina	-0,3	-1,2	-1,5	1,7	-0,2	1,4
Bolivia (Estado Plurinacional de)	6,5	2,1	8,6	2,3	4,2	6,5
Colombia	-1,3	-0,6	-1,8	1,1	2,8	3,9
Ecuador	2,7	6,6	9,3	0,3	0,1	0,4
Perú	-3,6	-7,0	-10,6	3,2	-5,5	-2,3
Chile	-0,7	1,5	0,8	-1,5	-5,5	-7,0
Centroamérica	0,1	3,8	3,9	0,0	2,9	2,9
Costa Rica	-1,6	5,2	3,6	-1,2	3,1	1,9
El Salvador	-0,6	-0,9	-1,5	0,3	0,1	0,4
Honduras	0,4	3,0	3,4	-0,4	1,7	1,3
Guatemala	1,4	5,3	6,7	0,4	5,1	5,5
Nicaragua	2,4	5,0	7,4	-0,5	0,3	-0,2
Panamá	3,4	-1,6	1,8	1,6	3,9	5,5
México	1,7	3,3	5,0	1,4	0,9	2,3
República Dominicana	2,2	0,9	3,1	-1,1	0,5	-0,6
Comunidad del Caribe (CARICOM)	-6,8	2,5	-4,3	-7,0	5,4	-1,6

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

^a Proyecciones de la CEPAL.

En 2014, el crecimiento de las exportaciones se vería impulsado por un incremento del volumen, ya que los precios se mantendrían en niveles comparativamente bajos, aunque superiores a los de la tendencia. En el gráfico I.10 se presenta el índice histórico de los precios de los diez principales productos de exportación de la región, así como las proyecciones para el período comprendido entre 2014 y 2018. Nótese que los precios del último período superan sistemáticamente a los de los años ochenta y noventa (véase el gráfico I.10). Esta situación se mantiene incluso cuando se consideran los precios en sus valores reales, como se constató en el *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2012* (CEPAL, 2012).

Bibliografía

- América Economía (2014), “La estratégica visita de Shinzo Abe a América” [en línea] <http://www.americaeconomia.com/economia-mercados/comercio/la-estrategica-visita-de-shinzo-abe-america> [fecha de consulta: 22 de agosto de 2014].
- Banco Mundial (2014), *Global Economic Prospects: Shifting priorities, building for the future*, Washington, D.C.
- CBP Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (2014), *World Trade Monitor* [en línea] <http://www.cpb.nl/en/world-trade-monitor>.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014a), *Boletín Estadístico: Comercio Exterior de Bienes en América Latina y el Caribe*, Boletín N° 16, Santiago de Chile, División de Comercio Internacional e Integración.
- (2014b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe, 2014* (LC/G.2619-P), Santiago de Chile.
- (2013), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2578-P), Santiago de Chile, junio.
- (2012), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2011-2012* (C/G.2547-P), Santiago de Chile.
- Comisión Europea (2013), “Impact Assessment Report on the future of EU-US trade relations”, Estrasburgo, diciembre [en línea] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2013/march/tradoc_150759.pdf.
- DANE (Departamento Administrativo Nacional de Estadística de Colombia) (DANE), “Comercio Exterior – Exportaciones. Junio de 2014”, Bogotá, 11 de agosto.
- El Mercurio* (2014), “Bachelet firma acuerdos de cooperación tecnológica y desastres naturales con Japón” [en línea] www.emol.com/noticias/nacional/2014/07/31/672680/bachelet-firma-acuerdos-de-cooperacion-tecnologica-y-desastres-naturales-con-primer-ministro-de-japon.html [fecha de consulta: 22 de agosto de 2014].
- Financial Times* (2014a), “Chinese debt tops 250% of national income”, 21 de julio.
- (2014b), “Dodd-Frank has made banks safer but slowed the economy, data show”, 22 de julio.
- (2014c), “China GDP shows progress on rebalancing”, 16 de julio.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2014a), *Perspectivas de la Economía Mundial*, Washington, D.C., abril.
- (2014b), “2014 Article IV Consultation with the United States of America”, Washington, D.C., junio.
- (2014c), “2014 Article IV Consultation with the Euro Area”, Washington, D.C., junio.
- 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://ec.europa.eu/enterprise/policies/international/cooperating-governments/usa/jobs-growth/index_en.htm.
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina) (2014), “Intercambio comercial argentino. Datos provisorios del año 2013 y cifras estimadas de enero-julio 2014”, Buenos Aires, 22 de agosto.
- Latin American Herald Tribune* (2014), “Chile, Japan Forge Closer Ties” [en línea] www.laht.com/article.asp?ArticleId=2345923&CategoryId=14094&utm_source=dlvr.it&utm_medium=facebook [fecha de consulta: 22 de agosto de 2014].
- McKinsey Global Institute (2014), *Global Flows in a Digital Age: How trade, finance, people, and data connect the world economy*, Londres.
- MINCETUR (Ministerio de Comercio Exterior y Turismo del Perú), “Evolución de las exportaciones – Junio 2014”, Lima, Oficina General de Estudios Económicos.
- Naciones Unidas (2014a), *World Economic Situation and Prospects 2014, Update as of Mid-2014*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), mayo [en línea] http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_current/WESP2014_mid-year_update.pdf.

- (2014b), *World Economic Situation and Prospects 2014*, Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DAES), enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.14.II.C.2.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2013), *Trade Policy Implications of Global Value Chains*, París, mayo.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (2014a), “El comercio mundial en 2013 y perspectivas para 2014”, Comunicado de Prensa (PRESS/721), 14 de abril [en línea] http://www.wto.org/spanish/news_s/pres14_s/pr721_s.pdf.
- (2014b), “Azevêdo dice que es “fundamental” un apoyo efectivo para aplicar el Acuerdo sobre Facilitación del Comercio”, Ginebra, 10 de junio [en línea] http://www.wto.org/spanish/news_s/spra_s/spra23_s.htm.
- (2014c), “Informe Anual 2014”, Ginebra [en línea] http://www.wto.org/spanish/res_s/publications_s/anrep14_s.htm.
- (2013), “Nota Informativa: Acuerdo sobre Tecnología de la Información negociaciones sobre la ampliación de los productos comprendidos en este acuerdo”, Ginebra [en línea] http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/mc9_s/brief_ita_s.htm.
- Parker, Richard y Alberto Alemanno (2014), “Towards Effective Regulatory Cooperation under TTIP: A Comparative Overview of the EU and US Legislative and Regulatory Systems”, Bruselas, Comisión Europea, 15 de mayo [en línea] http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2014/may/tradoc_152466.pdf.
- SECEX (Secretaría de Comercio Exterior del Brasil) (2014), *Balanza Comercial Brasileña, Principales productos y países*, julio.
- The Economist* (2014), “America’s lost oomph”, 24 de julio.
- The Japan Times* (2014), “Abe calls Latin America ‘indispensable partner’ as trip to region wraps up” [en línea] http://www.japantimes.co.jp/news/2014/08/03/business/economy-business/abe-calls-latin-america-indispensable-partner-as-trip-to-region-wraps-up/#.U_dXWdKwJ4c [fecha de consulta: 22 de agosto de 2014].
- UNCTAD (Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2014), *Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2014* (UNCTAD/WIR/2014), Ginebra.
- USTR (Representante de Comercio de los Estados Unidos) (2014a), “US Objectives, US Benefits in the Transatlantic Trade and Investment Partnership: A detailed view”, Washington, D.C., 11 de marzo [en línea] <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/press-releases/2014/March/US-Objectives-US-Benefits-In-the-TTIP-a-Detailed-View>.
- (2014b), “2014 Trade Policy Agenda and 2013 Annual Report”, Washington, D.C., marzo [en línea] <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/reports-and-publications/2014-0>.
- (2014c), “Joint Statement regarding Trade in Environmental Goods”, Davos, 24 de enero [en línea] <http://www.ustr.gov/sites/default/files/EGs-Announcement-joint-statement-012414-FINAL.pdf>.
- World Trade Online (2014a), “Obama pledges to weigh CAFTA apparel industry impact on TPP Talks”, 5 de junio [en línea] <http://insidetrade.com/Inside-US-Trade/Inside-U.S.-Trade-06/06/2014/obama-pledges-to-weigh-cafta-apparel-industry-impact-in-tpp-talks/menu-id-710.html>.
- (2014b), “EU stance on food safety in TTIP makes resolving irritants tough road”, 17 de abril [en línea] <http://insidetrade.com/Inside-US-Trade/Inside-U.S.-Trade-04/18/2014/eu-stance-on-food-safety-in-ttip-makes-resolving-irritants-tough-road/menu-id-710.html>.
- (2014c), “Leader EU report show TTIP IP chapter to adopt four section structure”, 3 de abril [en línea] <http://insidetrade.com/Inside-US-Trade/Inside-U.S.-Trade-04/04/2014/leaked-eu-report-shows-ttip-ip-chapter-to-adopt-four-section-structure/menu-id-710.html>.
- (2014d), “TTIP stumbles over US-EU differences on regulatory changes, tariffs”, 27 de febrero [en línea] <http://insidetrade.com/Inside-US-Trade/Inside-U.S.-Trade-02/28/2014/ttip-stumbles-over-us-eu-differences-on-regulatory-changes-tariffs/menu-id-710.html>.
- (2014e), “Malaysia flags major TPP outstanding issues, Says US needs TPA to conclude”, 21 de febrero [en línea] <http://insidetrade.com/201402212461982/WTO-Daily-News/Daily-News/malaysia-flags-major-tpp-outstanding-issues-says-us-needs-tpa-to-conclude/menu-id-948.html>.



Participación y escalamiento en cadenas globales de valor

- A. Introducción
- B. Participación de los países de América Latina y el Caribe en cadenas globales y regionales de valor
- C. Gobernanza, innovación y escalamiento en las cadenas de valor
 - 1. La metodología para estudiar la dinámica empresarial en las cadenas de valor
 - 2. La experiencia de cuatro cadenas de valor centroamericanas
 - 3. El escalamiento de Costa Rica en la cadena de servicios empresariales deslocalizados
 - 4. La participación de México en la investigación y el desarrollo de la industria farmacéutica
- D. La participación de las pymes en las cadenas de valor
 - 1. Consideraciones generales
 - 2. La cadena de los lácteos en Costa Rica
 - 3. La cadena del cacao en el Ecuador
- E. Acceso de las pymes al financiamiento en las cadenas de valor
 - 1. Consideraciones generales
 - 2. La industria agroalimentaria de la Argentina
 - 3. La industria de muebles en el conglomerado de Serra Gaucha (Brasil)
- F. Conclusiones
- Bibliografía

A. Introducción

El ingreso a las cadenas regionales y globales de valor y el escalamiento dentro de ellas, en términos de especialización, participación de mercado o valor agregado, puede ser un mecanismo potente para promover el cambio estructural, reducir la heterogeneidad estructural entre empresas de distintos tamaños, aumentar la productividad de la economía y generar oportunidades de empleo productivo. A lo largo del tiempo, muchas economías emergentes han cambiado el énfasis de su política de desarrollo desde la sustitución de importaciones y la promoción de exportaciones hacia la búsqueda del eslabón adecuado para ingresar en cadenas o redes mundiales productivas verticalmente integradas y luego escalar en ellas. Para estos países, la atracción de inversión extranjera directa (IED) proveniente de empresas multinacionales y la promoción de la participación de empresas locales en esas cadenas productivas internacionales son una prioridad.

Para el aparato productivo local, los potenciales beneficios de participar en cadenas internacionales son múltiples. Primero, las cadenas globales de valor, por medio de los eslabonamientos hacia adelante y hacia atrás de la cadena de suministro, amplían la demanda y apoyan al país anfitrión en distintos ámbitos. Estos vínculos generan beneficios tecnológicos y mejoran la productividad de las empresas locales mediante la difusión del conocimiento, de las tecnologías, y de los procesos de organización y gestión. Además, la participación en cadenas de valor puede mejorar la calidad y el precio de los bienes intermedios importados en la medida en que un país esté abierto al comercio. Segundo, los beneficios de la participación en cadenas de valor pueden extenderse a las empresas que no participan en ellas, por el aumento de la competencia y un efecto de demostración de mejores prácticas empresariales. Tercero, la presencia de cadenas globales de valor promueve las inversiones en infraestructura y servicios, que a su vez benefician a toda la economía. Por ejemplo, el mejoramiento de la logística permite una mayor puntualidad y confiabilidad del transporte de bienes, lo que permite a los países integrarse en las cadenas de valor con mejores resultados. Además, las cadenas de valor benefician al mercado laboral debido a que las empresas transnacionales o las empresas locales que incursionaron en el exterior exigen un mayor nivel de formación. Esta mejor capacitación no es una fuente de productividad —de trabajadores calificados— que se limite solo a estas empresas, pues algunos de estos trabajadores se trasladan a empresas locales (Taglioni y Winkler, 2014).

Los beneficios de la participación en cadenas para el cambio estructural con igualdad no son automáticos y dependen de al menos tres factores que se tratan en este capítulo. Primero, el beneficio que una empresa, un sector o un país obtenga de su participación depende del eslabón, la gobernanza de la cadena y el potencial para escalar a eslabones de mayor valor agregado. A su vez, este potencial depende en gran parte de la capacidad de introducir innovaciones en el producto, servicio o proceso respectivo. Segundo, el carácter inclusivo de una cadena depende de la participación de pequeñas y medianas empresas (pymes). La participación de pymes no es positiva per se para ellas, sino que depende de los beneficios que logren, por ejemplo, en términos de transferencias tecnológicas. Un tercer factor determinante son las facilidades que ofrece el sistema financiero para la participación en cadenas de valor, en particular de las pymes.

A nivel regional existen pocos estudios empíricos que presenten evidencia de la participación de empresas, sectores y países en cadenas regionales o globales de valor. También existen pocos trabajos sobre las características de dicha participación y su aporte al cambio estructural. En este contexto, la CEPAL ha organizado varias conferencias en 2013 y 2014 y ha publicado diversos documentos sobre este tema¹. Este capítulo sintetiza los principales resultados de dichos estudios. La conclusión es que, por lo general, los países latinoamericanos han avanzado poco en la generación de cadenas regionales o en su participación en cadenas o redes mundiales de producción. Además, los beneficios de esta limitada participación han sido modestos para el cambio estructural, dado el poco escalamiento, la baja presencia de pymes y el escaso acceso al financiamiento. No obstante, se describen algunas buenas prácticas en determinados sectores y países de la región, las que aportan elementos para la formulación de mejores políticas de apoyo.

¹ Estos textos tratan, entre otros asuntos, las perspectivas y los retos de la participación de América Latina en las cadenas globales de valor (Hernández y otros, 2014), la emergencia de América Latina en los servicios globales (Hernández, Martínez-Piva y Mulder, 2014), las cadenas de valor como instrumento de la política industrial (Padilla, 2014), el desarrollo inclusivo del Paraguay (CEPAL/JICA, 2014) y las cadenas globales de valor y diversificación de exportaciones en Costa Rica (CEPAL, 2014).

En la sección B de este capítulo se presenta una visión general del grado de participación de los países latinoamericanos en cadenas de valor internacionales. A continuación, en la sección C, se caracterizan algunas cadenas de valor en términos de su gobernanza y procesos de innovación y escalamiento. Las secciones D y E tratan dos aspectos clave para evaluar el grado de inclusión de las cadenas: la participación de las pymes y el acceso al financiamiento. Finalmente, en la sección F se presentan algunas conclusiones.

B. Participación de los países de América Latina y el Caribe en cadenas globales y regionales de valor

La evidencia disponible sobre los países de América Latina y el Caribe muestra que su inserción en las tres principales cadenas globales de valor —las llamadas “fábrica América del Norte”, “fábrica Europa” y “fábrica Asia”— ha sido hasta ahora limitada. Si se analiza esta inserción mediante el comercio de bienes intermedios, uno de los indicadores generalmente utilizados para medir la participación de los países en cadenas mundiales de valor, se observa que la región no constituye un proveedor importante de bienes intermedios no primarios para esas cadenas ni tiene un peso significativo como importador de bienes intermedios producidos en los países que las integran (en especial, en el caso de la Unión Europea o “fábrica Europa” y la “fábrica Asia”) (Durán y Zaclicever, 2013). La excepción la constituye México y, en menor medida, Centroamérica, que participan en diversas cadenas de valor centradas en los Estados Unidos (la “fábrica América del Norte”) —mayormente en segmentos poco sofisticados—, gracias a su proximidad geográfica a dicho mercado y a los menores costos laborales. Asimismo, existe un bajo grado de integración productiva dentro de la región latinoamericana, lo que se evidencia en la reducida participación del comercio intrarregional en el comercio total de la región y en sus escasos vínculos intraindustriales.

La desagregación de las exportaciones por categoría de bienes, según su destino geográfico, muestra que en las ventas de los países de América Latina y el Caribe a la propia región —que en 2012 equivalían a alrededor del 20% de las exportaciones totales— los bienes intermedios representan algo menos del 55%, mientras que en las exportaciones a mercados extrarregionales constituyen alrededor del 65% del total. Sin embargo, si se excluyen los productos primarios (bienes intermedios básicos), estas participaciones se reducen al 33% y el 27%, respectivamente (véase el gráfico II.1.A)². Al excluir a México, la concentración de las ventas de la región en bienes intermedios primarios se incrementa del 38% al 52% en el caso de las exportaciones extrarregionales (véase el gráfico II.1). Las ventas a los países de la “fábrica Asia” —representados aquí por la agrupación ASEAN+3³— son las que presentan la mayor proporción de bienes intermedios primarios, seguidas por las exportaciones destinadas a la Unión Europea.

Un análisis a nivel de subregiones muestra que los bienes intermedios representan alrededor del 70% de las exportaciones de América del Sur al mundo, en comparación con algo menos del 50% en el caso de Centroamérica y México; no obstante, gran parte de estos bienes son primarios. Con independencia del mercado de destino, las exportaciones sudamericanas están más concentradas en bienes intermedios básicos y semielaborados (basados en recursos naturales) que las de otros países de la región, mientras que las manufacturas de uso intermedio no basadas en recursos naturales tienen una participación muy reducida (véase el gráfico II.2.A). En particular, los bienes intermedios con mayor contenido tecnológico (tecnología media y alta) representan una porción muy pequeña de las ventas a los mercados extrarregionales, especialmente en las destinadas a la ASEAN+3. En el caso de Centroamérica, en cambio, se destaca la elevada participación de los bienes intermedios de tecnología alta en las exportaciones a la agrupación asiática, lo que se explica mayormente por las ventas de Costa Rica (véase el gráfico II.2.B).

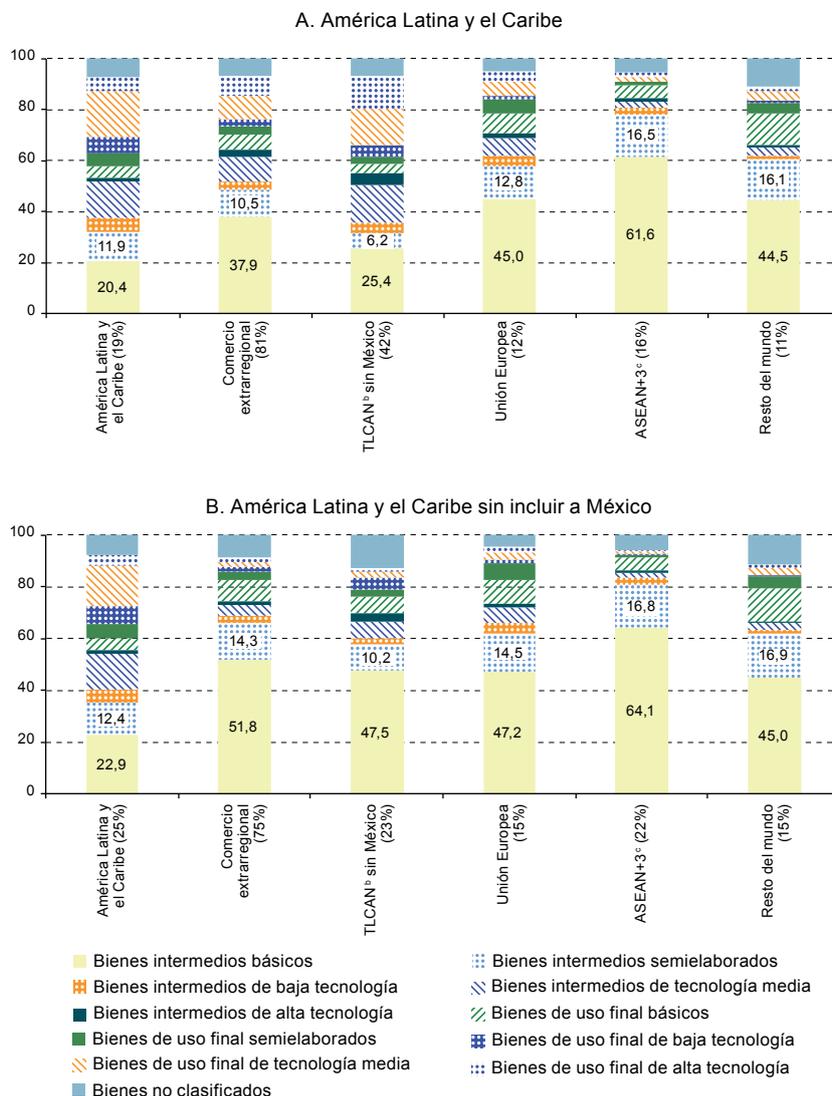
² Las categorías de bienes consideradas surgen de combinar la Clasificación por Grandes Categorías Económicas (CGCE) con una clasificación según contenido tecnológico basada en Lall (2000). La definición de bienes intermedios utilizada aquí difiere de la usada en el capítulo III (véase el gráfico III.3). Esta última es mucho más restrictiva, ya que solo incluye los productos catalogados como “partes y componentes” y algunos productos textiles, excluidos los bienes primarios. Aquí, en cambio, se clasifica como intermedio todo bien que no se destine al uso final (consumo o inversión); no obstante, la integración en cadenas internacionales de valor se mide sobre la base del comercio de bienes intermedios no primarios.

³ El grupo ASEAN+3 incluye a 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 y Macao, y la provincia china de Taiwán.

Gráfico II.1

América Latina y el Caribe: estructura de las exportaciones de bienes por categoría según destino, 2012^a

(En porcentajes de las exportaciones totales de bienes a cada destino)



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 Las cifras que aparecen entre paréntesis en el eje horizontal de cada gráfico indican la participación de cada destino en las exportaciones totales de bienes de la agrupación de América Latina y el Caribe considerada.

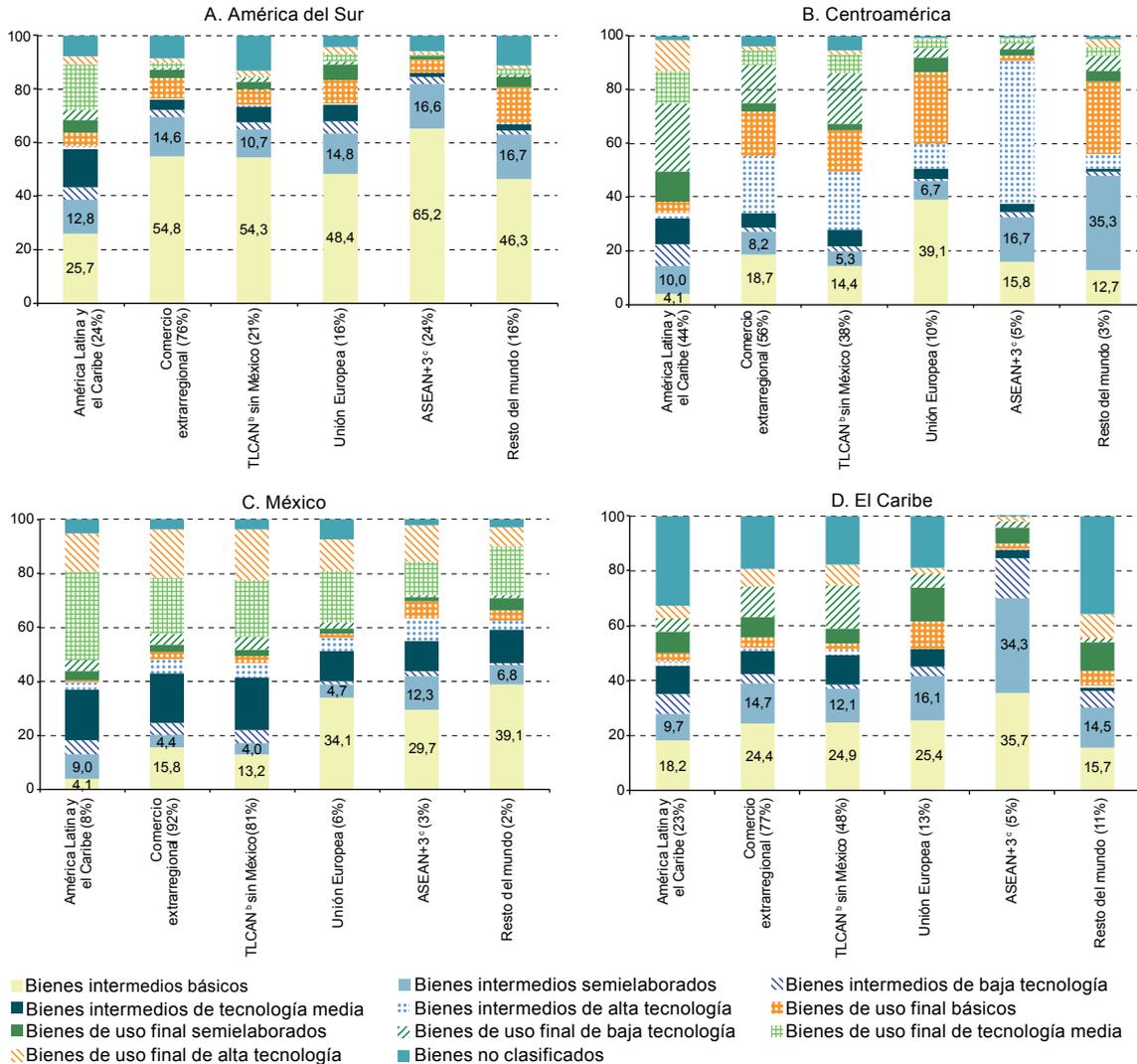
^b Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

^c Incluye a 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.

México, por su parte, se destaca por el peso significativo que tienen los productos de tecnología media en las exportaciones de bienes intermedios a sus socios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) (destino que representa más del 80% de las exportaciones mexicanas totales, fuertemente concentradas en los Estados Unidos), así como en las destinadas a la propia región (con participaciones de alrededor del 20% en las exportaciones totales en ambos casos) (véase el gráfico II.2.C). No obstante, una porción importante de las ventas de México corresponde a bienes de uso final de tecnología media y alta, especialmente de las dirigidas a estos dos destinos (donde estas categorías de bienes tienen un peso conjunto cercano al 40%). Esta composición de las exportaciones mexicanas refleja el tipo de inserción que tiene el país en la “fábrica América del Norte”, en la que participa mayormente exportando bienes finales que incorporan escaso valor nacional (Durán y Zaclicever, 2013). Las

ventas a la Unión Europea, la agrupación ASEAN+3 y el resto del mundo, que tienen un peso muy reducido en las exportaciones de México, presentan una mayor concentración en bienes intermedios basados en recursos naturales.

Gráfico II.2
América Latina y el Caribe: estructura de las exportaciones por categoría de bienes, según destino y subregiones, 2012
 (En porcentajes de las exportaciones totales de bienes a cada destino)



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 Las cifras que aparecen entre paréntesis en el eje horizontal de cada gráfico indican la participación de cada destino en las exportaciones totales de bienes de la agrupación de América Latina y el Caribe considerada.

^b Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

^c Incluye a 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.

Si se centra el análisis en el comercio dentro de América Latina y el Caribe, datos a nivel agregado como los presentados más arriba estarían indicando un escaso desarrollo de redes de producción intrarregionales. No obstante, en algunos núcleos de países se observa la presencia de cadenas de valor, como en el caso de los miembros del Mercado Común Centroamericano (MCCA), de Colombia, el Ecuador y el Perú en la Comunidad Andina, y de la Argentina, el Brasil y el Uruguay en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Con el fin de profundizar el análisis de algunas de estas cadenas intrarregionales, identificadas en CEPAL (2013) a partir de indicadores de comercio intraindustrial, se recurre aquí a un

nuevo enfoque que combina datos de comercio bilateral con información de matrices de insumo-producto (MIP). Las MIP permiten relacionar los distintos productos exportados por un país con los insumos importados potencialmente utilizados en su producción, lo que hace posible identificar vínculos productivos entre los países que participan en las distintas etapas como proveedores o demandantes de los bienes comerciados⁴.

A modo de ejemplo, se consideran las industrias de textiles y confecciones de la Comunidad Andina y el MCCA, entre las que existen diferencias significativas, aunque una característica común es el bajo nivel de encadenamiento al interior de cada agrupación. En el caso de la Comunidad Andina, los principales exportadores de productos textiles y confecciones (tanto de bienes intermedios como de productos finales) son el Perú y Colombia, con ventas que alcanzaron un valor de alrededor de 2.200 millones de dólares y 1.200 millones de dólares, respectivamente, en 2012 (véase el cuadro II.1). No obstante, y a pesar de que su monto ha aumentado significativamente en la última década, estas exportaciones representan un porcentaje muy bajo de las exportaciones totales de estos dos países (un 4,7% y un 2%, respectivamente, en 2012). Cuando se analiza la estructura de estas exportaciones por mercado de destino, se observa que las ventas del Perú se dirigen en su mayoría a los países de América del Sur que no forman parte del bloque, los que incrementaron en gran medida su participación con respecto a 2000, mientras que el peso de las exportaciones a los Estados Unidos, el segundo destino más importante, se redujo de manera significativa. Las exportaciones de Colombia muestran una estructura similar a las del Perú (marcada concentración en los países sudamericanos ajenos a la agrupación y reducción importante del peso de los Estados Unidos), aunque otro destino relevante es la propia Comunidad Andina, cuya participación aumentó considerablemente con respecto al año 2000. En el caso de las exportaciones de productos textiles y confecciones de Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador, que no alcanzan montos significativos, también se observa una caída de la participación de los Estados Unidos (especialmente en el primero de estos dos países, cuyas exportaciones pasaron a concentrarse en los países de la región que no forman parte de la Comunidad). La Unión Europea y la agrupación ASEAN+3 no constituyen destinos importantes para las exportaciones de textiles y confecciones del bloque andino.

Cuadro II.1
Comunidad Andina y Mercado Común Centroamericano (MCCA): exportaciones de textiles y confecciones según mercado de destino, 2000 y 2012

(En millones de dólares y porcentajes del total de exportaciones de textiles y confecciones de cada país)

	Exportaciones de textiles y confecciones (en millones de dólares)		Comunidad Andina		MCCA		Resto de América Latina y el Caribe		Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) sin incluir a México		Unión Europea		ASEAN+3 ^a	
	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012
Comunidad Andina	1 576	3 592												
Bolivia (Estado Plurinacional de)	47	83	27,6	3,7	0,0	0,0	17,6	79,7	43,1	6,0	8,1	8,4	1,4	1,1
Colombia	791	1 167	6,6	23,8	3,7	4,7	37,0	43,9	43,6	21,6	6,0	4,4	0,2	0,7
Ecuador	56	164	52,3	54,4	1,0	0,9	18,8	20,7	19,3	6,4	7,5	10,3	0,2	6,1
Perú	683	2 177	5,2	10,7	0,4	0,7	11,0	45,7	61,8	30,9	14,2	7,4	5,9	2,8
MCCA	684	3 937												
Costa Rica	428	263	0,1	0,7	6,4	6,4	2,3	5,6	90,7	61,4	0,3	9,7	0,0	14,9
El Salvador	143	2 166	0,3	0,1	56,1	17,4	6,8	2,2	35,8	79,8	0,9	0,4	0,0	0,2
Guatemala	102	1 479	0,1	0,1	52,5	14,8	8,0	3,9	37,0	78,5	0,4	0,8	0,3	0,3
Honduras	11	29	0,6	0,5	16,5	40,4	2,9	2,5	77,9	54,4	0,0	0,7	0,0	1,3
Nicaragua	3	3	38,5	0,2	4,3	61,7	0,0	7,9	48,9	21,9	4,8	7,0	0,0	0,0

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

^a Incluye a 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.

La reducción del peso de los Estados Unidos como destino se debe en parte al levantamiento a comienzos de 2011 del régimen de preferencias comerciales, que otorgaba en ese mercado acceso libre de aranceles a una amplia gama de productos exportados por los cuatro países de la Comunidad Andina con el fin de promover su desarrollo económico (y luchar contra la producción y el tráfico de drogas)⁵. En el caso de Colombia y

⁴ Véanse detalles sobre la metodología aplicada en Finot y Zaclicever (2014).

⁵ El régimen fue establecido inicialmente por la Ley de Preferencias Comerciales Andinas (ATPA), promulgada en 1991. Esta fue sustituida en 2002 por la Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de la Droga (ATPDEA), cuya vigencia se extendió hasta comienzos de 2011.

el Perú, este instrumento fue sustituido por los tratados de libre comercio firmados por estos países con los Estados Unidos (vigentes desde 2013); en cambio, Bolivia (Estado Plurinacional de) y el Ecuador han perdido el acceso preferencial al mercado estadounidense. Otro factor importante que explica, en particular, la caída de las exportaciones de productos textiles y confecciones de los países andinos a los Estados Unidos —y a los mercados extrarregionales en general— es el incremento de la competencia de China y de otros países asiáticos, especialmente después del término en 2005 del Acuerdo Multifibras que operaba en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Entre los países del MCCA, El Salvador y Guatemala se destacan como exportadores importantes de productos textiles y confecciones, con ventas por valor de alrededor de 2.200 millones de dólares y 1.500 millones de dólares, respectivamente, en 2012 (véase el cuadro II.1). A diferencia de lo que se observa en la Comunidad Andina, las exportaciones de estos productos representan una porción significativa de las exportaciones totales de estos países centroamericanos, especialmente en el caso de El Salvador, donde alcanzaron una proporción del 40% en 2012 (frente al 15% de Guatemala). Otra diferencia con respecto a los países del bloque andino es que aumentó en gran medida el peso de los Estados Unidos como destino de las ventas de textiles y confecciones de El Salvador y Guatemala, llegando en 2012 para ambos países a casi el 80% de las exportaciones totales de estos productos; en contrapartida, se redujo el peso del MCCA. En cambio, los restantes países de la agrupación no registran exportaciones importantes de textiles y confecciones y muestran una caída de la participación del mercado estadounidense, que ha sido compensada por un aumento del propio MCCA (en los casos de Honduras y Nicaragua) o de destinos extrarregionales (Costa Rica). El incremento de la presencia de los Estados Unidos como destino de las exportaciones de productos textiles y confecciones de El Salvador y Guatemala estaría asociado al Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos, vigente desde 2006 para aquellos dos países.

El análisis de las importaciones de insumos textiles asociados a los productos textiles y las confecciones exportados por los países de la Comunidad Andina y el MCCA complementa esta caracterización inicial de las industrias consideradas. Según se observa en el cuadro II.2, en el bloque andino los principales importadores de estos insumos son Colombia y el Perú, mientras que en el MCCA, El Salvador y Guatemala concentran las compras. De esta manera, los mayores exportadores de productos textiles y confecciones de cada agrupación regional son también los mayores compradores de insumos textiles importados. En cuanto al origen geográfico de estas importaciones, tanto para Colombia como para el Perú los principales proveedores en 2012 fueron los países asiáticos (los miembros de la ASEAN+3 y la India, este último no incluido en el cuadro II.2), que incrementaron considerablemente su participación con respecto a 2000. La propia Comunidad Andina no constituye un origen importante de los insumos textiles importados por Colombia y el Perú (tampoco lo era en el año 2000), lo que indicaría un bajo grado de encadenamiento hacia atrás de estos países con sus socios del bloque. En cambio, para el Ecuador y, en menor medida, el Estado Plurinacional de Bolivia, los socios andinos tienen una participación destacable como proveedores de insumos textiles (Colombia y el Perú, en ese orden, en el caso del Ecuador, y el Perú en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia), aunque los países asiáticos representan también un origen importante de estos insumos (en especial para el Estado Plurinacional de Bolivia). Dado que estos dos países no son grandes exportadores de productos textiles y confecciones, sus encadenamientos hacia atrás en esta industria dentro de la Comunidad Andina no son considerables. En cuanto a los orígenes extrarregionales, los Estados Unidos tienen una participación significativa como proveedores de insumos para el Perú y, en menor medida, Colombia (además del Ecuador), lo que estaría evidenciando cierto grado de integración de estos países en la cadena norteamericana (dado que los países del TLCAN son aún un destino de relevancia para las exportaciones del Perú y Colombia, a pesar de la caída experimentada en los últimos años).

En el caso del MCCA, existen diferencias importantes entre los dos principales exportadores de productos textiles y confecciones, El Salvador y Guatemala. Mientras que el primero muestra una fuerte concentración de importaciones de insumos textiles en los Estados Unidos, para Guatemala el principal origen de estos insumos son los países asiáticos (que han incrementado ampliamente su participación respecto del año 2000, mientras que el peso de los Estados Unidos se redujo). La proporción de las importaciones de insumos desde el propio MCCA es significativa en el caso de Nicaragua y Honduras; no obstante, el bajo monto de estas importaciones y de las exportaciones de productos textiles y confecciones de ambos países determina que sus encadenamientos dentro del bloque regional no resulten importantes.

Cuadro II.2
Comunidad Andina y Mercado Común Centroamericano (MCCA): importaciones de insumos textiles
según mercado de origen, 2000 y 2012

(En millones de dólares y porcentajes del total de importaciones de insumos textiles de cada país)

	Importaciones de insumos textiles (en millones de dólares)		Comunidad Andina		MCCA		Resto de América Latina y el Caribe		Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) sin México		Unión Europea		ASEAN+3 ^a	
	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012	2000	2012
Comunidad Andina	874	2 961												
Bolivia (Estado Plurinacional de)	59	166	24,4	20,2	0,0	0,1	31,8	26,8	9,0	2,9	1,3	2,3	20,6	45,2
Colombia	513	1 358	7,9	8,3	0,3	0,3	21,4	11,5	22,7	12,5	10,6	5,3	13,9	38,0
Ecuador	118	445	31,2	40,1	0,0	0,1	16,6	11,4	30,2	13,8	4,7	3,3	10,1	26,4
Perú	184	992	13,1	5,8	0,0	0,0	15,6	10,3	23,9	21,6	5,0	3,6	34,2	38,3
MCCA	372	2 333												
Costa Rica	147	309	1,8	5,0	9,9	14,4	12,3	23,3	57,4	40,5	3,1	3,9	11,3	10,8
El Salvador	114	987	1,4	0,2	14,5	14,7	10,0	1,7	57,5	62,8	2,9	1,6	5,5	16,2
Guatemala	77	935	1,6	0,7	16,5	8,9	28,2	5,6	38,6	28,8	4,9	1,0	4,2	38,8
Honduras	17	66	1,5	2,0	17,7	26,3	17,6	15,2	44,6	20,6	1,3	2,6	7,9	24,0
Nicaragua	17	36	0,2	0,3	36,7	33,4	14,9	5,3	29,5	9,3	2,6	2,6	9,7	38,6

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 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.

Utilizando técnicas de análisis de redes es posible combinar a nivel bilateral los datos de exportaciones de productos textiles y confecciones con los flujos de insumos textiles asociados a esos productos, lo que permite obtener una representación de las dos industrias que se analizan aquí. El diagrama II.1 muestra la industria de productos textiles y confecciones de la Comunidad Andina, considerando únicamente las exportaciones realizadas con ventajas comparativas (es decir, aquellas en las cuales los países exportadores poseen ventajas en los mercados de destino respecto de otros exportadores)⁶ y los encadenamientos productivos que se habrían establecido en 2000 y 2012 en esta industria entre los países del bloque y el resto del mundo (desagregado en distintas agrupaciones). Tales encadenamientos están determinados por el hecho de que estos países importan insumos textiles desde otros países (del propio bloque o ajenos a él) y los utilizan para producir otros productos textiles y confecciones que luego se exportan a la propia agrupación o fuera del bloque (dando lugar así a una cadena internacional de valor).

La parte superior de cada diagrama muestra las exportaciones de insumos textiles realizadas a los países de la Comunidad Andina por sus socios del bloque y por otras agrupaciones. Según se observa, como se analizó antes, los dos principales exportadores andinos de productos textiles y confecciones, el Perú y Colombia, importan la mayoría de sus insumos desde fuera de la región; en particular, desde los países asiáticos (los miembros de ASEAN+3 y la India, este último incluido en Resto del mundo) (véase el diagrama II.1.B). El peso de la propia Comunidad Andina y del resto de América Latina y el Caribe como proveedores de estos insumos es bajo en ambos casos. Para el Ecuador, en cambio, sus socios del bloque son un origen importante de insumos textiles (con una participación del 32,7% en 2012), aunque en conjunto los países asiáticos tienen un peso mayor. En el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, se destaca el peso como proveedores de los países latinoamericanos ajenos al bloque (con una participación de algo más del 30% en 2012, significativamente superior a la que estos países tienen para el resto de los miembros de la Comunidad Andina). Si se compara esta situación con la del año 2000, se observa que, en el caso del Perú y Colombia, los mayores cambios fueron el aumento del peso de los países asiáticos como origen de insumos textiles (especialmente en Colombia), y la caída de la participación de la propia región (que explicaba en 2000 alrededor del 30% de los insumos totales exportados, tanto a Colombia como al Perú, frente a menos del 15% en 2012) (véase el diagrama II.1.A). En el Ecuador y el Estado Plurinacional de Bolivia, si bien la Comunidad Andina y el resto de la región han perdido peso como proveedores de

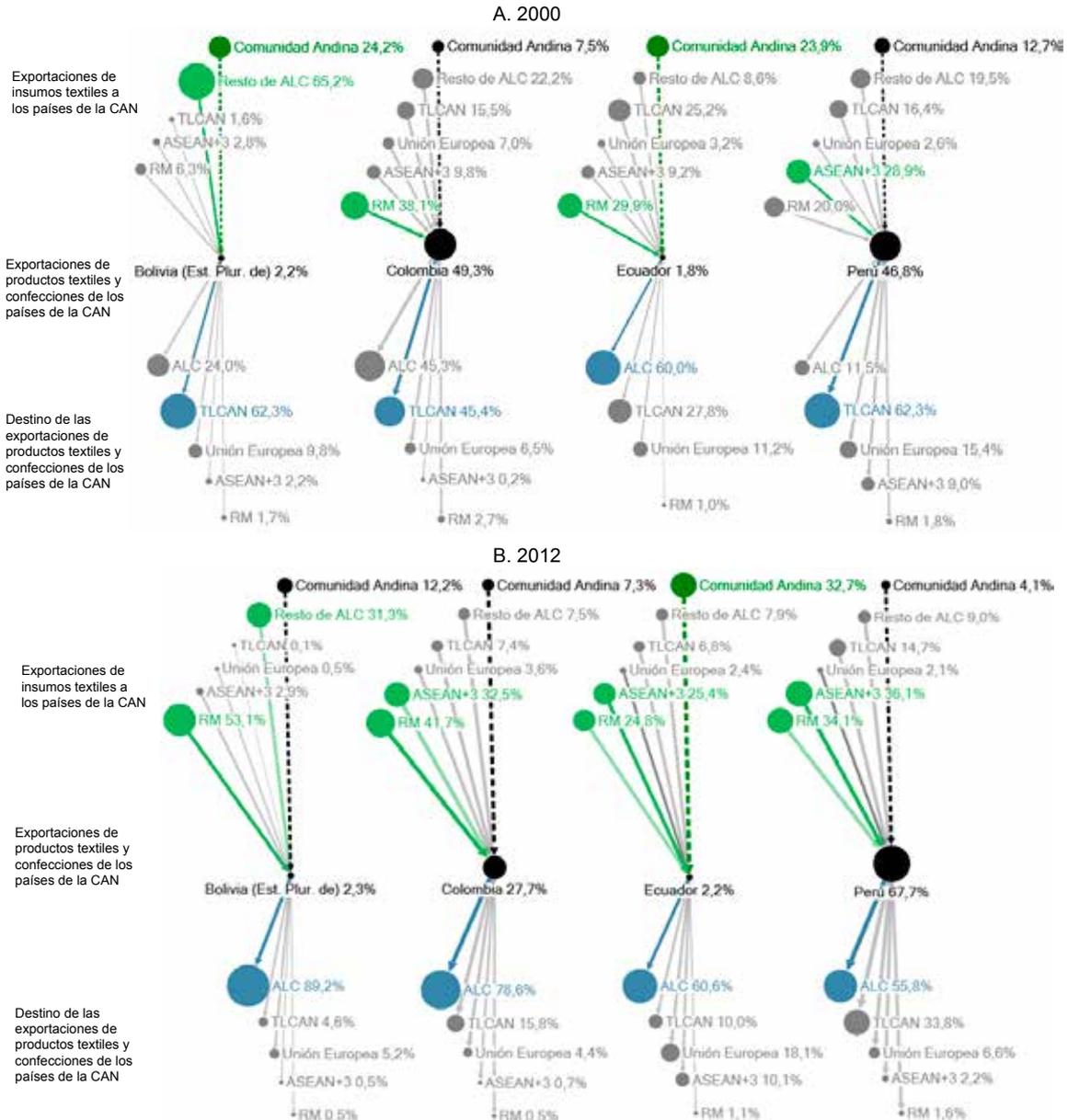
⁶ Las exportaciones con ventajas comparativas son aquellas para las cuales el índice simétrico de ventajas comparativas reveladas (ISVCR) es positivo. Este índice, basado en Balassa (1965), fue calculado para cada producto k (definido al nivel de 6 dígitos del Sistema

Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías) como: $ISVCR_{ijt}^k = (IVCR_{ijt}^k - 1) / (IVCR_{ijt}^k + 1)$ con $IVCR_{ijt}^k = \left(\frac{X_{ijt}^k}{\sum_k X_{ijt}^k} \right) / \left(\frac{\sum_i X_{ijt}^k}{\sum_{ki} X_{ijt}^k} \right)$,

donde X_{ijt}^k son las exportaciones del producto k realizadas por el país i al país j en el año t , $\sum_k X_{ijt}^k$ son las exportaciones totales realizadas por el país i al país j en el año t , $\sum_i X_{ijt}^k$ son las exportaciones mundiales del producto k realizadas al país j en el año t , y $\sum_{ki} X_{ijt}^k$ son las exportaciones mundiales totales realizadas al país j en el año t . Un valor positivo de $ISVCR_{ijt}^k$ implica que el país i presentó en el año t ventajas en el país j como exportador del producto k .

insumos textiles (especialmente en este último país), mantienen en conjunto una participación significativa (alrededor del 41% y el 44%, respectivamente). No obstante, el hecho de que estos países no sean exportadores importantes de productos textiles y confecciones (ni en términos de los montos exportados ni del peso de estos productos en las exportaciones totales de cada país), y que ninguno de los dos importe montos significativos de insumos textiles, hace que los encadenamientos productivos hacia atrás que estos países tendrían con el resto de la región sean poco relevantes.

Diagrama II.1
Comunidad Andina: encadenamientos internacionales de la industria de textiles y confecciones, 2000 y 2012^a
(En porcentajes del total de comercio considerado en cada segmento de la cadena)



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 ALC: América Latina y el Caribe; Resto de ALC: Resto de América Latina y el Caribe; TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte (excepto México); ASEAN+3: Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN), China, Japón, República de Corea, regiones administrativas especiales chinas de Hong Kong y Macao, y provincia china de Taiwán; RM: Resto del mundo. Los porcentajes correspondientes a la participación de los distintos países o agrupaciones como origen o destino de las exportaciones consideradas en cada segmento de la cadena (indicados junto al nombre del país o la agrupación) se calcularon a partir de flujos constantes de 2005, con el fin de aislar el efecto de los cambios de precios. El tamaño de los nodos (círculos) está determinado por el peso del origen o destino en el total de las exportaciones consideradas en cada segmento de la cadena. El grosor de las líneas que unen los distintos nodos de la cadena corresponde al monto de las exportaciones que vinculan un nodo con otro, de modo que una línea más gruesa indica un mayor valor del flujo comercial representado por esa línea.

En el centro de cada diagrama se representan las exportaciones de productos textiles y confecciones realizadas por los países de la Comunidad Andina al mundo, en cuya elaboración se habrían utilizado los insumos importados desde los países socios del bloque y desde otros orígenes. Tanto en 2000 como en 2012, el Perú y Colombia aparecen como los grandes exportadores de estos productos, registrándose un aumento acentuado del peso del primero de estos países (que pasó del 47% de las exportaciones totales del bloque en 2000 al 68% en 2012), en detrimento de la participación de Colombia (que pasó del 49% al 28% en este período). Por su parte, el peso de los restantes países andinos ha sido marginal en los dos años considerados, sin que se hayan registrado cambios significativos. El análisis del destino de estas exportaciones (representado en la parte inferior de los diagramas) muestra lo mencionado anteriormente en cuanto a la pérdida de importancia del TLCAN sin incluir a México (específicamente, de los Estados Unidos) como destino de las ventas de productos textiles y confecciones realizadas por los países de la Comunidad Andina, así como el aumento del peso de la región.

Como ya se analizó, dado que para los principales exportadores de productos textiles y confecciones de la Comunidad Andina (el Perú y Colombia) los socios del bloque no son un origen relevante de insumos, se concluye que los encadenamientos internos de la agrupación no son importantes en esta industria. No obstante, este análisis puede contribuir a identificar potenciales vínculos productivos entre estos países, que podrían fortalecerse con medidas de política que contribuyan a profundizar la integración dentro del bloque.

En el diagrama II.2 se representan los encadenamientos internacionales de la industria de productos textiles y confecciones del MCCA en 2000 y 2012, considerando también en este caso únicamente las exportaciones con ventajas comparativas en los mercados de destino. Este diagrama, que puede leerse de forma similar al diagrama II.1, muestra las diferencias ya analizadas con respecto al origen de los insumos textiles exportados a los distintos países del bloque centroamericano: mientras que en el caso de El Salvador estos insumos provienen mayormente de los Estados Unidos, para Guatemala el principal origen son los países asiáticos (aunque estos últimos tienen un peso significativo para todos los miembros del bloque, con excepción de Honduras). El propio MCCA y el resto de la región no constituyen proveedores importantes de insumos textiles para los países de la agrupación (con excepción de Costa Rica, que en 2012 importó alrededor de una quinta parte de estos insumos desde países de la región ajenos al bloque, a lo que se suma un 11% que provino del propio bloque), lo que estaría evidenciando la escasa existencia de vínculos hacia atrás con cadenas regionales. El análisis de la participación de los países del MCCA como exportadores de productos textiles y confecciones (parte central de los diagramas II.2.A y II.2.B) muestra el fuerte aumento de El Salvador y, en menor medida, Guatemala, que concentraron en 2012 el 57% y el 36% de las exportaciones (con ventajas comparativas) totales del bloque (frente al 16% y el 10%, respectivamente, en 2000). En contrapartida, se redujo el peso de Costa Rica como exportador de estos productos. En cuanto al destino de estas exportaciones, se observa la ya mencionada orientación hacia la “fábrica América del Norte” (en particular, hacia los Estados Unidos), que caracteriza a la industria de productos textiles y confecciones de Guatemala y El Salvador, acentuada en los últimos años como resultado de la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (véase la parte inferior de los diagramas II.2.A y II.2.B). Para los restantes países del bloque, en cambio, el peso de este destino se ha reducido, aumentando en contrapartida la participación de la región (en los casos de Honduras y Nicaragua) o de destinos extrarregionales (en los casos de Costa Rica y Nicaragua).

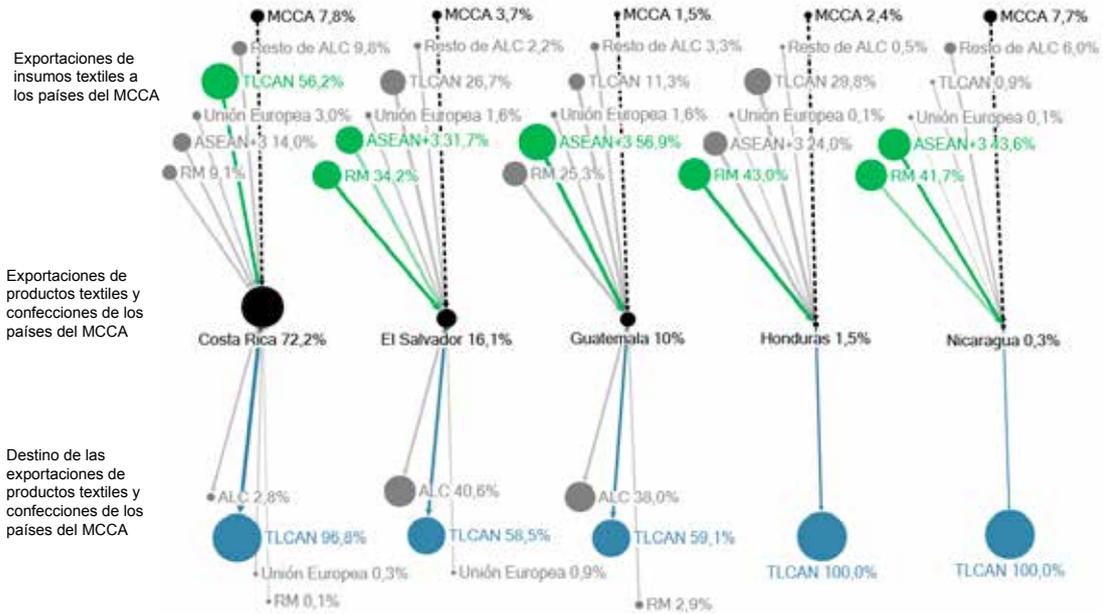
En el caso de El Salvador y Guatemala —los mayores exportadores de productos textiles y confecciones del MCCA—, si bien muestran una fuerte integración en el mercado estadounidense, su participación se limita al ensamblado de bienes finales a partir de insumos importados desde los propios Estados Unidos (especialmente en el caso de El Salvador). En este sentido, sería relevante profundizar el análisis de la calidad de esta inserción, con el fin de diseñar estrategias que permitan a estos países escalar hacia segmentos de la cadena que incorporen mayor valor agregado nacional (véase también la sección C.2).

Diagrama II.2

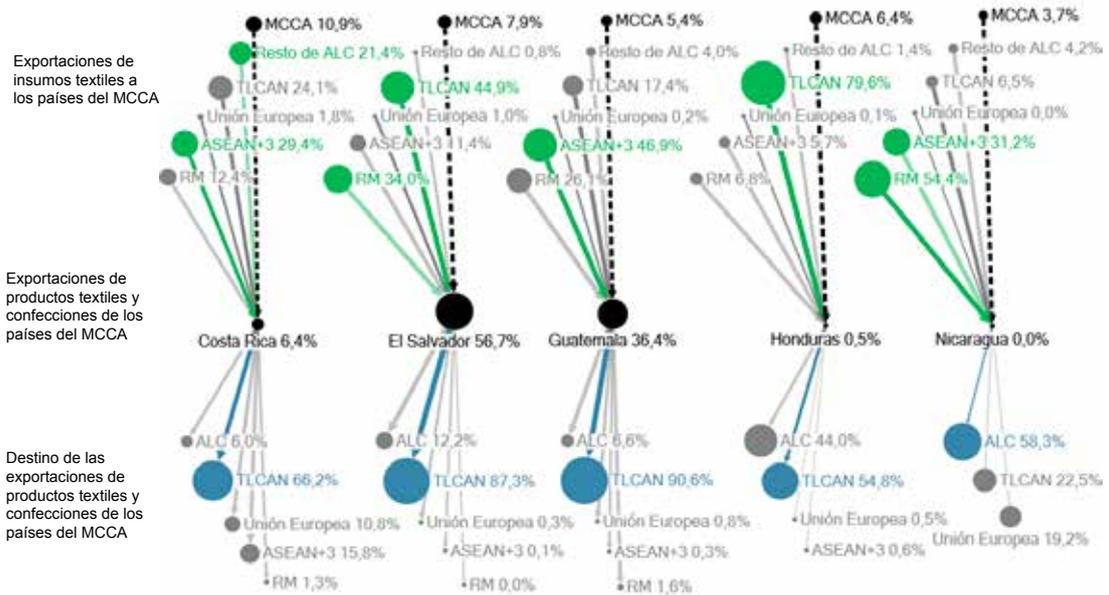
Mercado Común Centroamericano (MCCA): encadenamientos internacionales de la industria de productos textiles y confecciones, 2000 y 2012^a

(En porcentajes del total del comercio considerado en cada segmento de la cadena)

A. 2000



B. 2012



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 ALC: América Latina y el Caribe; Resto de ALC: Resto de América Latina y el Caribe; TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte (excepto México); ASEAN+3: Asociación de Naciones de Asia Sudoriental, China, Japón, República de Corea, regiones administrativas especiales chinas de Hong Kong y Macao, y provincia china de Taiwán; RM: Resto del mundo. Los porcentajes correspondientes a la participación de los distintos países o agrupaciones como origen o destino de las exportaciones consideradas en cada segmento de la cadena (indicados junto al nombre del país o la agrupación) se calcularon a partir de flujos en valores constantes de 2005, con el fin de aislar el efecto de los cambios de precios. El tamaño de los nodos (círculos) está determinado por el peso del origen o destino en el total de las exportaciones consideradas en cada segmento de la cadena. El grosor de las líneas que unen los distintos nodos de la cadena corresponde al monto de las exportaciones que vinculan un nodo con otro; de esta manera, una línea más gruesa indica un mayor valor del flujo comercial que esa línea representa.

C. Gobernanza, innovación y escalamiento en las cadenas de valor

1. La metodología para estudiar la dinámica empresarial en las cadenas de valor

La gobernanza dentro de una cadena de valor se refiere a los determinantes de la conducta de los agentes de la cadena, sobre la base de distintos tipos de relaciones y reglas explícitas y tácitas. En concreto, la gobernanza de una cadena de valor caracteriza aspectos como la estructura sobre la que actúan los agentes, los miembros que ejercen el mayor poder e influencia, el sistema de incentivos, las regulaciones que se ejercen sobre los miembros de la cadena, las tradiciones relativas a las formas de producción y el impacto de la transferencia de nuevas tecnologías (Padilla, 2014). Una manera de estudiar dicha gobernanza, junto con otros temas como la innovación y el escalamiento en las cadenas de valor, es mediante la metodología desarrollada con el apoyo del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo (BMZ) de Alemania y la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ). Esta tiene como objetivo fortalecer los eslabones críticos, como la inserción y el escalamiento de productores locales en cadenas regionales y globales de valor, que se logra por medio de innovaciones de proceso o de productos. Las etapas prioritarias de la metodología incluyen el diagnóstico de las cadenas, el análisis de las mejores prácticas internacionales y la formulación de soluciones para los cuellos de botella identificados. Tras el diagnóstico, se elabora un mapa de los agentes participantes en la cadena y su gobernanza, al tiempo que se identifican los cuellos de botella que obstaculizan el incremento de valor agregado mediante la innovación. La CEPAL ha aplicado recientemente esta metodología en varios países de la región para abordar el diseño y la ejecución de un nuevo conjunto de políticas industriales⁷.

Esta metodología es participativa y se desarrolla por medio de un diálogo entre actores públicos y privados convocados para validar la información presentada en el diagnóstico y las estrategias de escalamiento propuestas. Con este proceso es posible asegurar la identificación de la mayor parte de las restricciones, reforzar los compromisos contraídos, favorecer propuestas innovadoras en la formulación de estrategias, facilitar la formación de acuerdos y promover mayor transparencia en la toma de decisiones. El trabajo conjunto de los sectores público y privado aumenta la capacidad de resolución de las restricciones que frenan el escalamiento de la actividad productiva, la innovación y las exportaciones (Devlin y Moguillansky, 2010; CEPAL, 2008).

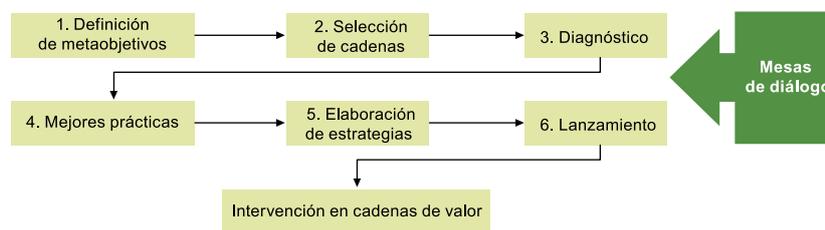
La metodología de la CEPAL consta de seis pasos (véase el diagrama II.3). El primero es la definición de metaobjetivos, entendidos como el fin último que se persigue en materia de desarrollo económico y social con el fortalecimiento de la cadena. Algunos ejemplos son el aumento del empleo y los salarios reales, las exportaciones, mayor participación de las microempresas y pequeñas y medianas empresas (MIPYME) y el cambio tecnológico. La selección de cadenas es el segundo paso, que se realiza sobre la base de criterios coherentes con los metaobjetivos: el potencial de la cadena para contribuir a la reducción de la pobreza, al crecimiento y al cambio de su propia gobernanza dando cabida a nuevos actores; el crecimiento de las exportaciones, y la inserción de las MIPYME, entre otros. La selección de cadenas se realiza a partir de la adopción de diversos criterios cuantitativos y cualitativos⁸.

El tercer paso es la elaboración de diagnósticos, ejercicio destinado a identificar las restricciones y oportunidades en tres áreas: dentro de cada eslabón de la cadena, en los vínculos reales y potenciales entre eslabones, y en la participación de nuevos actores estratégicos. El diagnóstico, discutido y validado en una mesa de diálogo en la que participan los actores principales de cada cadena de valor, permite determinar cómo se gobierna la cadena, identificar los eslabones clave para la innovación y diseñar acciones para escalar hacia aquellos con mayor valor.

⁷ Específicamente, la CEPAL apoyó a los Gobiernos de la Argentina, el Ecuador, El Salvador y Guatemala en el análisis de las cadenas productivas y en el diseño de políticas para fortalecerlas.

⁸ Para los primeros, se puede considerar el aporte de cada cadena en términos de empleo, exportaciones, valor agregado e incorporación de pymes. También se pueden utilizar matrices de insumo-producto para estimar los eslabonamientos productivos de cada cadena. En el caso de los criterios cualitativos, se pueden considerar territorios o sectores específicos, atender un problema de gobernanza o atender a grupos vulnerables.

Diagrama II.3
Metodología de la CEPAL para el fortalecimiento de las cadenas de valor



Fuente: N. Oddone, R. Padilla Pérez y B. Antunes, (2014). "Metodología del Proyecto CEPAL-GIZ para el diseño de estrategias de fortalecimiento de cadenas de valor", *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política Industrial: Metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica*, Libros de la CEPAL, N° 123 (LC/G.2606-P), R. Padilla (ed.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014. Publicación de las Naciones Unidas, Santiago, N° de venta S.14.II.G.9.

El cuarto paso es el análisis de mejores prácticas internacionales, que proporciona una referencia respecto de cadenas similares en otros países y permite extraer lecciones de esas experiencias. Se identifican las trayectorias realizadas en otros contextos para escalar en la cadena de valor y afectar su gobernanza. El quinto paso es la elaboración de estrategias para la superación de las restricciones y el aprovechamiento de las oportunidades identificadas en el diagnóstico.

La metodología de cadenas de valor permite identificar acciones a nivel microeconómico destinadas a fortalecer los eslabones y la cadena en su conjunto. Se trata de líneas estratégicas específicas para que la cadena robustezca los eslabones en donde hay mayor valor, concentradas en los actores que la gobiernan o tienen un grado significativo de incidencia. Idealmente, en este paso se define una hoja de ruta con responsables, plazos y recursos. Con el propósito de discutir las estrategias, tiene lugar la segunda mesa de diálogo, orientada a la adopción de compromisos de los actores sobre las acciones que cada uno será responsable de realizar. El último paso previo a la implementación de las estrategias comprende una presentación del paquete de propuestas generadas, conocido como lanzamiento. Se trata también de un acontecimiento participativo de impacto mediático, donde los actores públicos y privados relevantes anuncian los compromisos adquiridos.

2. La experiencia de cuatro cadenas de valor centroamericanas

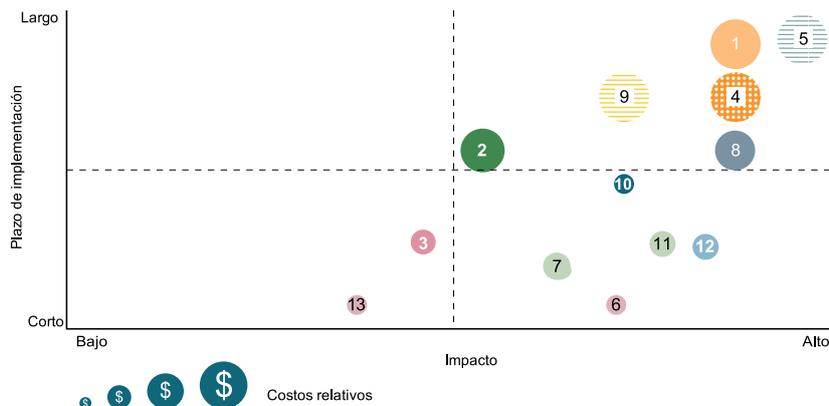
En Centroamérica la metodología propuesta en la sección anterior ha sido aplicada en cuatro cadenas centroamericanas: la del camarón de cultivo y la de ropa deportiva con tejidos técnicos (como Dri-Fit o Climacool) de El Salvador, y las cadenas de hortalizas de exportación no tradicionales y de productos maderables de las concesiones de Petén (Guatemala). Estas cadenas fueron seleccionadas en reuniones con los gobiernos y el sector privado sobre la base de los siguientes metaobjetivos: promover la inserción y el escalamiento de las pymes, aumentar las exportaciones y elevar el empleo.

En El Salvador, la cadena del camarón de cultivo vende exclusivamente al mercado interno. Sin embargo, cuenta con vínculos internacionales en lo que respecta a la importación de insumos y equipos, semillas (poslarvas de camarón), alimento concentrado (pienso), microalgas, artemia salina, químicos (tetraciclina y Neguvon, entre otros), fertilizantes o abonos químicos (superfósforo 12-24-12 y urea, entre otros) desde los Estados Unidos, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y microalgas desde la provincia china de Taiwán.

Para potenciar su internacionalización, se recomienda la creación de un eslabón de procesamiento destinado a la producción nacional. Técnicamente, este eslabón existe, pero no procesa camarón de origen salvadoreño. Con este nuevo eslabón, se podría abastecer a mercados internacionales de acuerdo con los diferentes requerimientos exigidos en su corte y refrigeración. La creación de una marca nacional que permita mejorar la calidad y fortalecer la producción del país es otra estrategia considerada para crear valor y lograr que los camarones salvadoreños tengan una mejor inserción internacional. También se han considerado algunas estrategias de financiamiento para sostener el escalamiento a partir de las asignaciones del Banco de Desarrollo de El Salvador (BANDESAL) o de paquetes de servicios combinados para los camaronicultores.

Se identificó el contrabando desde países vecinos como una de las restricciones que afecta la cadena de valor, lo que condujo a la reactivación de la Mesa Técnica Acuícola. Se trata de un espacio de diálogo creado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, al que se sumaron el Ministerio de Economía y nuevas instituciones, tanto públicas como privadas, que inciden en la gobernanza de la cadena. La propuesta de un trabajo en materia de control limítrofe fortalecerá los vínculos bilaterales con Honduras y la integración regional centroamericana en general. En el gráfico II.3 se muestran las estrategias propuestas, que tienen distintos costos, tiempos de implementación e impactos. Los costos y plazos se representan de manera relativa, ya que en términos absolutos varían mucho de una cadena a otra. El eje horizontal corresponde al impacto que tendría en la cadena la aplicación de una determinada estrategia, mientras que en el vertical se muestra la progresión de los plazos de implementación. El tamaño de los círculos representa el costo estimado. El objetivo de este gráfico es ofrecer una orientación que facilite la toma de decisiones de los integrantes de la cadena. Por ejemplo, la creación de un centro de investigación y tecnologías para el sector acuícola y pesquero (estrategia 5) que incluya una línea de investigación en camaronicultura necesitará un lapso de cinco años, por lo menos, además de los recursos financieros para su implementación y operación. Es particularmente relevante la innovación en la producción de semillas mejoradas genéticamente y la periódica renovación de padrotes, el desarrollo de nuevos alimentos concentrados, y la validación técnica, económica y social de tecnologías para diversificar la acuicultura e incrementar la capacidad de producción de pescados y mariscos dirigidos al mercado nacional y de exportación.

Gráfico II.3
El Salvador: matriz de costos, plazos e impactos de las estrategias propuestas para fortalecer la cadena de valor del camarón de cultivo^a



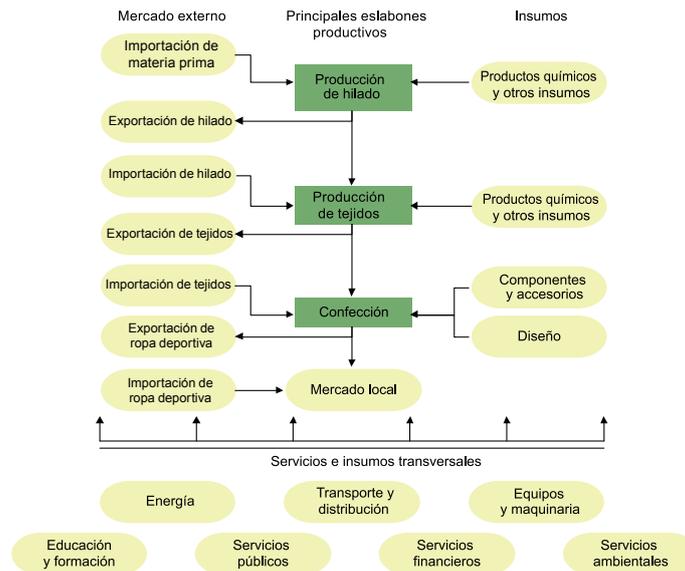
Fuente: R. Padilla Pérez (ed.), *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial: metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica*, Libros de la CEPAL, N° 123 (LC/G.2606-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.14.II.G.9.

^a Los números se refieren a las estrategias en torno a los siguientes temas: 1: bioseguridad y laboratorios de semilla; 2: normas de seguridad; 3: prevención, diagnóstico y control de enfermedades; 4: ecoeficiencia del proceso; 5: centro de tecnologías acuícolas; 6: calidad e inocuidad; 7: normas técnicas internacionales; 8: marca nacional; 9: contrabando; 10: manipulación y transporte; 11: información de precios; 12: gestión empresarial, y 13: diálogo entre actores públicos y privados. El costo, el plazo de implementación y el impacto esperado de cada estrategia son promedios de las estimaciones subjetivas de todos los integrantes de la cadena. Este gráfico se presenta con fines ilustrativos y no excluye la necesaria determinación de los factores pertinentes mediante análisis específicos en una etapa posterior.

La cadena salvadoreña de fibras sintéticas para ropa deportiva es una de las más internacionalizadas de ese país. Por una parte, los sectores textil y de confección concentran alrededor del 25% del valor agregado industrial y más de la mitad del empleo de la industria salvadoreña. Por otra parte, las ventas de productos confeccionados con fibras sintéticas muestran gran dinamismo en los últimos años. Esta cadena exporta hilados y tejidos a los demás países de Centroamérica y ropa a los Estados Unidos. Dada la competencia de las empresas asiáticas, que verían fortalecida su posición en caso de entrar en vigor el Acuerdo de Asociación Transpacífico, se consideró necesario desarrollar un programa de innovación que permitiera a las empresas de El Salvador competir con productos diferenciados, de calidad y alto valor agregado. En el marco de las estrategias de escalamiento, se propuso la creación de un centro de innovación y desarrollo tecnológico textil y de la confección, que facilite la fabricación de productos con nuevas características funcionales. Además, se requiere un escalamiento en el perfil educativo de los técnicos, a partir de modificaciones de los contenidos de los cursos dictados en los centros de formación. Esto se debe a la importancia de la generación de especialistas que permitan a la cadena competir con productos de calidad sobre la base de la conformación de una industria integral (“de paquete completo”), que comprende desde el hilado hasta la confección de prendas. Dado que los costos de la energía eléctrica pueden representar hasta un 60% de los costos totales de las empresas textiles,

se ensayaron programas de eficiencia para disminuir las erogaciones. También se propusieron modificaciones de los trámites aduaneros y medidas para agilizar el cruce en los pasos fronterizos, a la vez que se intentó ampliar la escala del conglomerado productivo para incorporar nuevos procesos innovadores y sumar nuevos mercados. En el diagrama II.4 se presenta la cadena de fibras sintéticas de ropa deportiva de El Salvador y sus principales eslabones.

Diagrama II.4
El Salvador: vínculos más importantes con los principales eslabones productivos de la cadena de valor de fibras sintéticas y ropa deportiva



Fuente: R. Padilla Pérez (ed.), *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial: metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica*, Libros de la CEPAL, N° 123 (LC/G.2606-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.14.II.G.9.

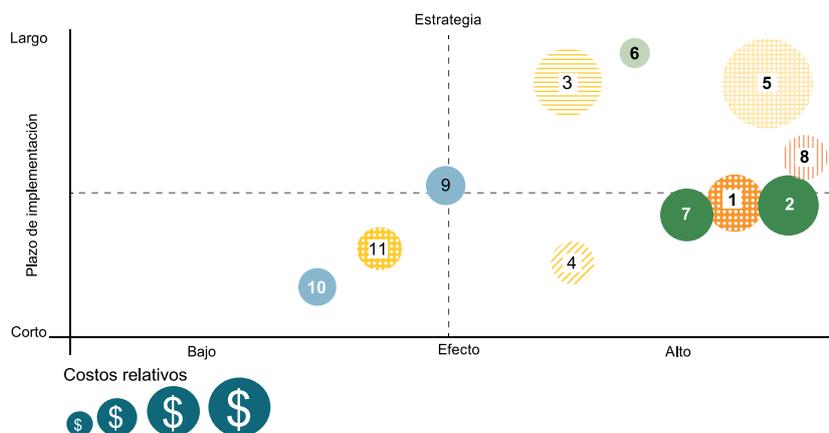
La cadena de hortalizas de exportación no tradicionales de Guatemala comprende la arveja, el brócoli, el calabacín, el ejote francés, el elotín y la minizanaahoria. El primer eslabón está compuesto principalmente por empresas extranjeras productoras de semillas que realizan significativas inversiones en investigación y desarrollo. Las semillas se venden por intermedio de agencias importadoras en el mercado nacional. Los productores nacionales suelen tener problemas de financiamiento, por lo cual se propuso crear un sistema de antecedentes crediticios que permitiera escalar en los servicios financieros prestados en la cadena. En el eslabón de comercialización hay agentes comerciales nacionales e internacionales que se ocupan de las exportaciones. Para lograr su posicionamiento internacional, se necesita profundizar la elaboración de estudios de mercado y perfeccionar los procesos de producción, prestando atención a la calidad y a las posibilidades de elevar el valor agregado, diversificando la oferta de productos de acuerdo con los estándares de los mercados internacionales.

La ausencia de laboratorios con reconocimiento mundial y el alto costo de las certificaciones internacionales son restricciones que afectan el procesamiento, el empaqueo, la exportación y la posterior comercialización. En consecuencia, se propuso instaurar un centro de certificación nacional, generar protocolos de exportación y crear una marca nacional que avale la calidad de los productos y la aplicación de las buenas prácticas agrícolas. Por otro lado, los altos costos del transporte marítimo repercuten fuertemente en toda la cadena. Entre las soluciones presentadas, se incluyeron nuevas formas de negociación con las empresas navieras y el ingreso de nuevos prestadores de servicios de transporte marítimo en el mercado nacional. El gráfico II.4 resume las estrategias propuestas para la cadena de hortalizas de exportación no tradicionales en Guatemala, así como sus costos y plazos relativos de implementación.

La cadena de valor de los productos maderables de las concesiones forestales de Petén (Guatemala) está estructurada a partir de tres grandes eslabones: el manejo sostenible del bosque (11 concesiones, 9 comunitarias y 2 privadas), el procesamiento y la comercialización. El manejo sostenible del bosque se orienta al mantenimiento y la mejora de la producción forestal sostenible, mediante la incorporación de los bosques naturales a la actividad productiva; a la

incorporación de tierras desprovistas de bosques a la actividad forestal, mediante siembra y mantenimiento de plantaciones forestales o zonas de regeneración natural; a la generación de una masa crítica de bosques, y a la conservación de bosques naturales para la provisión de servicios ambientales. Este eslabón agrupa las actividades relacionadas con el aprovechamiento, la recuperación, la protección y la conservación del bosque natural y exige la formulación de un plan de manejo forestal para su buena gobernanza, principalmente del sector público. La experiencia demuestra que el bosque se conserva mejor en las concesiones que fuera de ellas, en donde hay mayor depredación por falta de controles.

Gráfico II.4
Guatemala: matriz de costos, plazos e impactos de las estrategias propuestas para fortalecer la cadena de valor de hortalizas no tradicionales de exportación^a



Fuente: R. Padilla Pérez (ed.), *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial: metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica*, Libros de la CEPAL, N° 123 (LC/G.2606-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.14.II.G.9.

^a Los números se refieren a las estrategias aplicadas en torno a los siguientes temas: 1: buenas prácticas agrícolas; 2: laboratorios de control de plaguicidas; 3: certificaciones y requisitos de importadores; 4: inteligencia de mercados; 5: nuevos cultivos y reproducción de semillas; 6: producción nacional de insumos; 7: información de la cadena; 8: acceso al crédito; 9: sistema de riego; 10: transporte marítimo, y 11: procedimientos aduaneros. El costo, el plazo de implementación y el impacto esperado de cada estrategia son promedios de las estimaciones subjetivas de todos de los integrantes de la cadena. Este gráfico se presenta con fines ilustrativos y no excluye la necesaria determinación de los factores pertinentes mediante análisis específicos en una etapa posterior.

Dentro del eslabón de procesamiento, se distingue la industria primaria de la secundaria: en la primera, se utiliza maquinaria sencilla para la fabricación de productos estandarizados a gran volumen, mientras la segunda comprende actividades que aportan mayor valor y requiere maquinaria especializada. La mayor parte de la industria primaria de exportación se destina a los Estados Unidos, El Salvador, Honduras y México, tratándose de productos con bajo valor agregado. La parte de la industria secundaria destinada al mercado nacional se complementa con la importación de productos maderables que realizan las grandes empresas de muebles. La comercialización, mayoritariamente, es llevada a cabo por intermediarios nacionales que venden a empresas extranjeras, los que juegan un rol importante en la gobernanza de la cadena, toda vez que ofrecen transporte y financiamiento a los productores. En el diagrama II.5 se muestra la estructura de la cadena productiva de estas concesiones. Las cooperativas tienen dificultades de financiamiento, carecen de mano de obra calificada para trabajar en las concesiones, presentan problemas en materia de innovación de productos y muestran escasa experiencia en actividades de inteligencia de mercado.

Las propuestas de escalamiento están vinculadas a la promoción de la investigación y la innovación con el fin de ampliar la cartera de productos con mayor valor agregado, sobre la base de las propiedades organolépticas, físicas y mecánicas de las especies. Para ello, es fundamental fortalecer la Empresa Comunitaria de Servicios del Bosque (FORESCOM) y perfeccionar los procesos de comercialización incorporando la exportación de maderas de Petén en los planes nacionales de exportación. La elaboración de un programa de formación técnico-profesional favorecería la adquisición de nuevas capacidades por parte de los recursos humanos de las concesiones y facilitaría el empleo de nuevas tecnologías, así como el desarrollo de nuevos sistemas administrativos y de gestión. Además, resulta importante fortalecer la cadena de proveedores mediante el establecimiento de nuevos lazos comerciales y mejorar la infraestructura, las rutas de acceso y las áreas de aprovechamiento, lo que alteraría la gobernanza actual de la cadena. La certificación de la calidad y el desarrollo de nuevos servicios de apoyo para esta cadena de valor también forman parte de las estrategias de escalamiento propuestas.

Diagrama II.5

Guatemala: cadena de valor de los productos maderables de las concesiones forestales de Petén



Fuente: R. Padilla Pérez (ed.) (2014), *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial: metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica*, Libros de la CEPAL, N° 123 (LC/G.2606-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.14.II.G.9.

A partir de las propuestas de escalamiento, los estudios prospectivos de cadenas de valor se orientan a determinar los medios para aumentar la productividad y mejorar la competitividad. Asimismo, favorecen una apropiación social de la innovación por parte de los actores privados que conforman los eslabones y las instituciones públicas de apoyo, ya que ellos participan en su elaboración y en los compromisos de acción. Las estrategias, aplicadas mediante políticas públicas, logran modificar los equilibrios internos entre los eslabones y la gobernanza, en tanto estos modifican su peso relativo en la cadena y cambia la relación de cada actor con el resto de los eslabones. De esta manera, se intenta disminuir la heterogeneidad estructural mediante aumentos de la productividad y ganancias en los eslabones con mayores rezagos productivos de la región, caracterizada por pequeños sectores altamente productivos y extensos sectores de baja productividad. Al mismo tiempo, se apoya el surgimiento de nuevos actores económicos, con particular énfasis en las pequeñas y medianas empresas, importantes generadoras de empleo en América Latina y el Caribe.

3. El escalamiento de Costa Rica en la cadena de servicios empresariales deslocalizados⁹

Costa Rica es uno de los pioneros en la exportación de servicios deslocalizados (*offshoring*) en América Latina. Desde los años noventa ha sido uno de los países de la región preferidos por las empresas multinacionales para instalar sucursales que prestan distintos tipos de servicios, lo que les permite reducir sus costos globales y beneficiarse de las ventajas competitivas y fiscales del país. Estas incluyen su ubicación en la zona horaria central estadounidense, un nivel de inglés relativamente bueno de una parte importante de los trabajadores, un ambiente relativamente seguro y un tratamiento impositivo favorable en regímenes de zonas francas.

La entrada de Costa Rica en la cadena de los servicios internacionales fue la tercera fase de una estrategia relativamente bien lograda de inserción en diversas cadenas globales de valor mediante la atracción de filiales de empresas multinacionales. En los años setenta, Costa Rica vendía al exterior principalmente unos pocos productos agrícolas (banano, café y carne), los que representaban un 65% de las exportaciones totales de bienes. Tras la creación del régimen de importación temporal en 1972 y de la modalidad de zonas francas en 1981, empresas multinacionales norteamericanas se instalaron en Costa Rica para producir prendas de vestir. Ese fue el primer paso en el proceso de sofisticación de las exportaciones hacia productos industriales y servicios de mayor valor agregado. En 1980, estos productos de confección representaban el 14% de las exportaciones.

⁹ En esta sección se sintetizan los temas presentados en CEPAL (2014) y Fernandez-Stark, Bamber y Gereffi (2013).

Tras la crisis ocurrida en la primera mitad de la década de 1980, las zonas francas se expandieron y lideraron los sucesivos cambios de la canasta exportadora. Su participación en las exportaciones llegó al 52% en 1999 y se ha mantenido en este nivel hasta la fecha. La segunda fase de las zonas francas fue la irrupción del conglomerado de productos eléctricos y electrónicos, tras la instalación de Intel en Costa Rica en 1997. Estos productos alcanzaron una participación del 29% de las exportaciones de bienes y servicios en 2000. En el período comprendido entre 2000 y 2012, tuvo lugar una tercera transformación, cuando se incorporaron otras dos cadenas exportadoras en las zonas francas: la de dispositivos médicos y la de servicios empresariales.

El dinamismo de las entradas de IED (que crecieron un 13% por año entre 1990 y 2012) fue el principal impulsor del crecimiento de los nuevos sectores de exportación. El número de empresas multinacionales que operan en estos sectores en el país ha crecido de 16 en 1990 a más de 250 en 2013. Los Estados Unidos han sido en forma constante el principal país inversionista en Costa Rica, responsable de casi dos tercios de las entradas de IED. En la última década, también realizaron inversiones significativas el Canadá, Colombia, España y México.

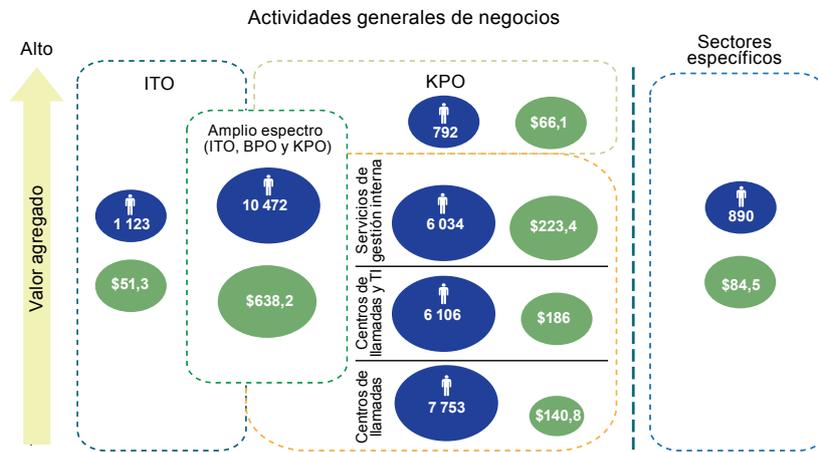
En el sector de los servicios internacionales, operaban en Costa Rica en 2000 solo tres centros de llamadas (Sykes, Amadeus y Equifax) y tres centros de servicios compartidos (Procter & Gamble, L.L.Bean y Western Union), mientras que hoy operan más de 120 empresas (datos de la Agencia de Promoción de Inversión de Costa Rica (CINDE)). Durante este período, el empleo en el sector ha pasado de 1.000 a más de 32.000 puestos de trabajo. Entre 2000 y 2012, su contribución al PIB prácticamente se triplicó, al pasar de alrededor del 2% a casi el 6%, un porcentaje ligeramente superior a las contribuciones del turismo y la agricultura. La mayor parte del crecimiento del sector tuvo lugar después de 2004.

Se pueden distinguir tres categorías de externalización de servicios empresariales: externalización de los servicios de tecnologías de la información (*information technology outsourcing* (ITO)), externalización de procesos de negocios (*business process outsourcing* (BPO)) y externalización de procesos de conocimiento (*knowledge process outsourcing* (KPO)). Como ocurre en varios países en desarrollo, Costa Rica se ha concentrado inicialmente en los dos primeros (CEPAL, 2014; Fernández-Stark, Bamber y Gereffi, 2013). La mayoría de las filiales de multinacionales instaladas en el país son de tipo ITO y BPO, y estarían dando los primeros pasos para llegar al nivel más sofisticado dentro de la cadena, el establecimiento de centros de KPO. En este último segmento, solo operan dos empresas, que cuentan con 800 empleados en Costa Rica. La mitad de todas las operaciones de las filiales de multinacionales en Costa Rica son “cautivas”, es decir, prestan servicios únicamente a la casa matriz; la otra mitad vende servicios a otras empresas.

Costa Rica ha logrado escalamientos en la cadena de servicios empresariales prestando servicios de creciente complejidad. Las tareas simples como las de los centros de llamadas (*call-centers*), que realizaban en sus inicios varias empresas instaladas en el país, han sido transferidas a otros países latinoamericanos con estructuras de costos laborales y operativos más bajos. Estas tareas han sido sustituidas por otras de mayor valor agregado, gracias al aumento de las capacidades y el aprendizaje de los trabajadores locales. Se anticipa que dicho proceso continuará en los próximos años (CEPAL, 2014). En el diagrama II.6 se presenta este proceso de escalamiento en dos dimensiones: en el eje horizontal se muestra la creciente complejidad de los tipos de servicios prestados, mientras que el eje vertical indica el aumento del valor agregado en dichos servicios. Un mayor nivel de esta variable sugiere un crecimiento del nivel del capital humano involucrado y su correspondiente salario, lo que representa la mayor parte del valor agregado del sector de servicios.

Muchas empresas multinacionales opinan que la calidad de los trabajadores permitió a sus sucursales en el país escalar de actividades de baja complejidad a tareas de mediana complejidad. En particular, los trabajadores formados en las universidades técnicas y las escuelas técnicas secundarias del país han jugado un papel protagónico en este proceso. Por ejemplo, el 70% de los trabajadores de una de las más grandes operadoras de servicios está compuesto por graduados de las escuelas técnicas secundarias. La competencia por estos perfiles es muy fuerte, y hay equipos de reclutamiento que ofrecen contratos a estudiantes a quienes les restan aún tres años para su graduación (Fernández-Stark, Bamber y Gereffi, 2013).

Diagrama II.6
Costa Rica: proceso de escalamiento en los servicios globales deslocalizados^a, 2012
 (En millones de dólares y número de trabajadores)



Fuente: K. Fernandez-Stark, P. Bamber, y G. Gereffi, "Costa Rica in the Offshore Services Global Value Chain. Opportunities for Upgrading", Durham, Duke University, Center for Globalization, Governance and Competitiveness [en línea] http://www.cggc.duke.edu/pdfs/2013-08-20_Ch5_Offshore_Services.pdf.

^a Los círculos verdes se refieren al monto de las exportaciones; los círculos azules muestran el número de trabajadores. ITO: servicios de tecnologías de la información (*information technology outsourcing*); KPO: externalización de procesos de conocimiento (*knowledge process outsourcing*); BPO: externalización de procesos de negocios (*business process outsourcing*).

Sin perjuicio de lo anterior, uno de los retos del país para seguir escalando en la cadena y atraer actividades de KPO de empresas multinacionales es la limitada disponibilidad de capital humano altamente calificado. Por ejemplo, en 2012 se graduaron 1.134 alumnos en carreras de ingeniería en las universidades estatales más reconocidas. Según el Consejo Nacional de Rectores, hay más de 400 empresas compitiendo por reclutar a estos graduados. En otras palabras, Costa Rica todavía no ha logrado aumentar el número de estudiantes en carreras de excelencia solicitadas por las empresas en este sector. Otro desafío es que los vínculos con empresas nacionales son débiles. Si bien hay un efecto de propagación de conocimiento en la forma de personal entrenado en empresas multinacionales que luego pasa a trabajar en empresas costarricenses, lo ha habido menos bajo la modalidad de emprendimientos locales que aprovechen lo aprendido en las multinacionales (CEPAL, 2014).

Para superar las limitaciones expuestas, las multinacionales establecidas en Costa Rica invierten en la capacitación de su personal. Todas las empresas multinacionales tienen programas internos de formación centrados en competencias técnicas, habilidades interpersonales y lenguaje. Para puestos de trabajo de nivel de entrada, las empresas prefieren contratar a jóvenes motivados recién egresados de universidades técnicas y capacitarlos internamente en las competencias técnicas requeridas. Además, las multinacionales instaladas en Costa Rica alientan a sus empleados a seguir su desarrollo profesional facilitando y financiando parcialmente estudios universitarios. Las empresas también pagan por la obtención de certificaciones de sus empleados en algunas tecnologías.

4. La participación de México en la investigación y el desarrollo de la industria farmacéutica¹⁰

Otro ejemplo en la región de escalamiento en los servicios deslocalizados es el caso de México, en lo que respecta a los servicios altamente intensivos en conocimiento asociados a la investigación y el desarrollo (I+D). Estos servicios son una de las actividades más dinámicas del siglo XXI, pues han crecido un 27% por año en promedio entre 2000 y 2010. El crecimiento de esta actividad se ubica solo detrás de los servicios asociados a las tecnologías de la información (TI), que crecieron un 34% por año en promedio en el mismo período. Solo las industrias avanzadas hacen uso de estos servicios. Por ejemplo, la industria farmacéutica es una de las mayores demandantes de servicios de deslocalización de I+D. La principal

¹⁰ En esta sección se sintetizan los resultados de Pozas (2014).

causa de esta tendencia son los altos costos de investigación, ante los cuales las corporaciones transnacionales de este sector decidieron realizar algunas de estas actividades en países en desarrollo, sobre todo en las áreas de biotecnología y farmacogenómica¹¹, que requieren de un alto nivel de inversión. De este modo, la industria farmacéutica se ha convertido en el mayor usuario a nivel mundial de estos servicios técnico-científicos (Hernández y otros, 2014).

Los beneficios económicos de integrar este tipo de cadenas de valor son diversos, tanto para las corporaciones farmacéuticas como para los países proveedores de los servicios. Por un lado, las corporaciones farmacéuticas, además de reducir significativamente sus costos de investigación, pueden desarrollar productos que estén mejor adaptados a la realidad de los países proveedores de servicios de deslocalización. Así se reducen los plazos para introducir nuevos medicamentos en mercados locales. Por otro lado, la participación en las cadenas globales de la industria farmacéutica les permite a los países proveedores de estos servicios desarrollar nuevas capacidades en distintas áreas, como los recursos humanos, la experiencia científica, las habilidades técnico-científicas y la infraestructura. Además, la cooperación entre universidades y centros de salud (hospitales y clínicas) permite crear centros de investigación y laboratorios adecuados para esta industria.

México es un caso de relativo éxito en la prestación de servicios a empresas farmacéuticas. La Asociación Mexicana de Industrias de Investigación Farmacéutica (AMIIF) ha registrado un crecimiento acelerado de la inversión en investigación clínica en la última década. En 2003, se registraron menos de 100 estudios clínicos¹². En 2005, el número de estos estudios se incrementó a 2.025, agrupados en 425 protocolos para 22 áreas terapéuticas. Las inversiones en estos estudios han crecido a una tasa promedio anual de casi un 15% durante la década de 2000 y alcanzaron 86 000 millones de dólares en 2008 y 106 000 millones de dólares en 2009. Este acelerado crecimiento de las investigaciones clínicas por medio de la subcontratación de servicios refleja la alta demanda de este tipo de servicios por parte de la industria farmacéutica de los países en desarrollo (véase el cuadro II.3). Entre 2007 y 2012, las ventas del sector crecieron alrededor del 12% por año en promedio y en 2012 sumaron 14.000 millones de dólares, de los cuales 1.200 millones de dólares corresponden a exportaciones, principalmente a otros países latinoamericanos. Las empresas farmacéuticas invirtieron en investigación y desarrollo 2.000 millones de dólares en 2011 y 2.500 millones de dólares en 2012.

El incremento de las ventas de fármacos en México fue paralelo a un aumento de la demanda de estudios clínicos y a cambios de las regulaciones. Por ejemplo, anteriormente la normativa no establecía un plazo de prescripción de las autorizaciones de salud para la distribución de fármacos, pero a partir de las modificaciones, la duración de las autorizaciones se estableció en cinco años. En consecuencia, las compañías farmacéuticas deben actualizar constantemente la información de los estudios clínicos, lo que acarrea un costo que fluctúa entre 75.000 dólares y 150.000 dólares por fármaco. De igual forma, la estructura de la industria se vio afectada por un decreto presidencial publicado en 2002 que eliminó el “requisito de planta”, que impedía que laboratorios sin infraestructura en México pudieran importar fármacos desde el exterior. Esta disposición favoreció a las corporaciones transnacionales, pues generó presión sobre las compañías locales de fármacos genéricos para que vendieran sus operaciones o se asociaran con las corporaciones transnacionales.

En muchos países, las compañías no requieren de autorización para combinar ingredientes activos que han estado en el mercado durante 10 o 15 años en dosis únicas. Por el contrario, en México, la autoridad regulatoria (Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS)) determinó que para autorizar la producción de estas dosis terapéuticas se requiere de una “justificación técnica y científica” y estableció regulaciones de prácticas que en muchos países no necesitan autorizaciones expresas. Por otro lado, si bien la demanda de los servicios que ofrecen los centros de investigación del sector público ha ido en aumento en lo que respecta a la elaboración de estudios clínicos y a la realización de los procedimientos necesarios para cumplir con los requisitos de la COFEPRIS, el trabajo que pueden desempeñar dichos centros es limitado, puesto que aún no se ha reglamentado la provisión de los nuevos servicios que requieren las corporaciones transnacionales. Si un centro de investigación desea proveer un nuevo servicio, debe solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con un año de anticipación, la inclusión del servicio específico en sus catálogos de venta y estimar su precio. Dado que este proceso podría retrasar o cancelar cualquier tipo de negocio con las compañías farmacéuticas, actualmente los centros de investigación clasifican los requerimientos de las corporaciones transnacionales como “proyectos de investigación”, cuando en realidad son servicios solicitados exclusivamente por estas empresas.

¹¹ Este campo se basa en la investigación sobre los efectos adversos de nuevos fármacos y en el desarrollo de tratamientos dirigidos a grupos genéticos específicos de pacientes.

¹² Los estudios clínicos son pruebas científicas necesarias para autorizar la distribución de los fármacos en mercados locales.

Cuadro II.3
México: tipo de conocimiento científico y tecnológico solicitado por hospitales
y empresas farmacéuticas a laboratorios públicos, 1999 a 2012

Empresa	Tipo	Proyecto
Clínica de Reproducción Asistida S.A.	Dispensario (firma mexicana)	Análisis de la expresión génica del endometrio
Sangre de Cordón S.A.	Dispensario (firma mexicana)	Desarrollo de un nuevo método de control del cáncer cérvico-uterino
Laboratorio de Reproducción Asistida S.A.	Dispensario (firma mexicana)	Análisis proteómico y técnicas de reproducción asistida
Banco de Semen Mexicano S.A.	Dispensario (firma mexicana)	Análisis proteómico de espermatozoides
Laboratorios SILANES S.A.	Empresa farmacéutica (firma mexicana)	Desarrollo de un sistema de pruebas serológicas para la detección temprana de anticuerpos contra el virus del papiloma humano (VPH)
Astra Zeneca Laboratory	Farmacéutica (empresa transnacional (ETN))	Ensayo clínico para el control de la diabetes mellitus
Bayer	Farmacéutica (ETN)	Evaluación de la penetración efectiva de plaguicidas para la lucha antivectorial
Abbott Laboratories	Farmacéutica (ETN)	Evaluación de pruebas automatizadas de la reacción en cadena de la polimerasa para la detección del VPH
The Pfizer Global Investigator-Initiated Research (IIR) Programme. Pfizer	Farmacéutica (ETN)	Infección del perímetro del hogar como factor determinante del contagio del dengue
Sanofi Pasteur	Farmacéutica (ETN)	Fase II de los ensayos clínicos para evaluar la inmunogenicidad y seguridad de las vacunas
Steri-Pharma	Farmacéutica (ETN)	Evaluación de la actividad inhibidora de los antisépticos y desinfectantes en el aislamiento clínico bacteriano en hospitales
Wyeth Pharmaceuticals	Farmacéutica (ETN)	Sensibilidad a antibióticos de amplio espectro en el aislamiento clínico de bacterias enteras responsables de infecciones hospitalarias; sensibilidad a antibióticos de amplio espectro in vitro en el aislamiento clínico; efecto de la administración de suplementos con ácidos grasos poliinsaturados en el desarrollo neurológico
Laboratorios Roche	Farmacéutica (ETN)	Identificación de individuos con alta probabilidad de quedar infectados por el virus de la hepatitis C
Danone S.A.	Empresa de alimentos (firma mexicana)	Estudio clínico aleatorio de un programa de alimentación complementaria para mujeres mexicanas adultas
Nestlé	Empresa de alimentos (ETN)	Ingesta de alimentos de la población urbana de México
UNILEVER	Empresa de alimentos (ETN)	Evaluación de la ingesta de ácidos grasos de la población mexicana
LICONSA S.A.	Empresa de alimentos (firma mexicana)	Evaluación del efecto de la leche fortificada en la condición nutricional de los niños beneficiarios
Tresmontes Lucchetti	Empresa de alimentos (ETN)	Viabilidad de los programas escolares incluidos en la estrategia nacional contra la obesidad y el exceso de peso
Mead Johnson Nutrition	Empresa de alimentos (ETN)	Evaluación de la eficacia de aumentar la ingesta de leche en niños con malnutrición grave; efectos de la vitamina D en la salud de niños en edad preescolar
Harvest Plus S.A.	Empresa de alimentos (ETN)	Eficacia del consumo de frijoles enriquecidos con hierro en humanos
Kellogg's S.A.	Empresa de alimentos (ETN)	Ingesta de una dieta alta en vitaminas y minerales por parte de las mujeres mexicanas

Fuente: M.A. Pozas, "Scientific-technical services for the pharmaceutical industry in Mexico"; *Latin America's Emergence in Global Services: A new driver of structural change in the region?*, Libros de la CEPAL N° 121 (LC/G.2599-P), R. Hernández y otros (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

La experiencia mexicana demuestra que el marco regulatorio es un factor determinante para establecer una industria de servicios de deslocalización sostenible y formar parte de las cadenas de valor de industrias avanzadas como la farmacéutica. Aunque los centros de investigación han desarrollado capacidades en materia de recursos humanos, experiencia científica, habilidades técnicas e infraestructura, la normativa vigente establece restricciones para una eficiente oferta de servicios de deslocalización. Las experiencias internacionales demuestran que este tipo de restricciones pueden impedir la transferencia de tecnología y conocimiento entre las compañías farmacéuticas y los centros de investigación locales.

D. La participación de las pymes en las cadenas de valor

1. Consideraciones generales

La participación en las cadenas globales de valor conlleva muchas ventajas potenciales para las pymes. En primer lugar, les ofrece la posibilidad de penetrar en mercados externos por una vía indirecta y, de ese modo, participar en el proceso de globalización y reducir su dependencia del mercado interno. En segundo término, les permite mejorar su productividad y eficiencia. Las grandes empresas líderes de las distintas cadenas pueden transferir sus tecnologías a las más pequeñas y así generar un efecto de derrame tecnológico. Además, la presencia en las cadenas mundiales permite que las pymes se adecúen a los estándares internacionales y aumenten el acceso al financiamiento y la información (por ejemplo, sobre las tendencias de la demanda). En suma, las cadenas de valor tienen el potencial de reducir las brechas productivas entre los grandes y pequeños actores y así promover el comercio inclusivo.

No obstante, la inserción en cadenas de valor también conlleva riesgos para las pymes. Dada su posición de inferioridad frente a las grandes empresas líderes de las cadenas, su capacidad de negociación para ganar un margen razonable y retener una parte del valor agregado de la cadena es limitada. Esto ocurre, sobre todo, cuando las pymes no poseen tecnologías o conocimientos específicos. Otra limitante es que, en ciertos casos, las empresas más grandes no transfieren conocimientos a las pymes fuera del ámbito productivo, por ejemplo, en materia de diseño o *marketing*. Finalmente, las pymes están sujetas al riesgo de que las empresas líderes cambien abruptamente de proveedores. Este riesgo también será mayor en la medida en que las pymes no posean tecnologías o conocimientos específicos.

A continuación se presentan dos casos de estudio de cadenas de valor internacionales en el rubro agrícola con una participación significativa de pymes: el sector de productos lácteos en Costa Rica y el sector del cacao en el Ecuador.

2. La cadena de los lácteos en Costa Rica¹³

Los países centroamericanos tienen vocación productiva y son competitivos en el sector de productos lácteos, aunque las estructuras de sus cadenas productivas difieren ampliamente. Si bien las industrias lecheras operan principalmente en sus respectivos mercados locales, también han logrado exportar al mercado regional centroamericano. Algunas empresas también exportan al mercado extrarregional, especialmente a los Estados Unidos, el Caribe y, en menor medida, Europa.

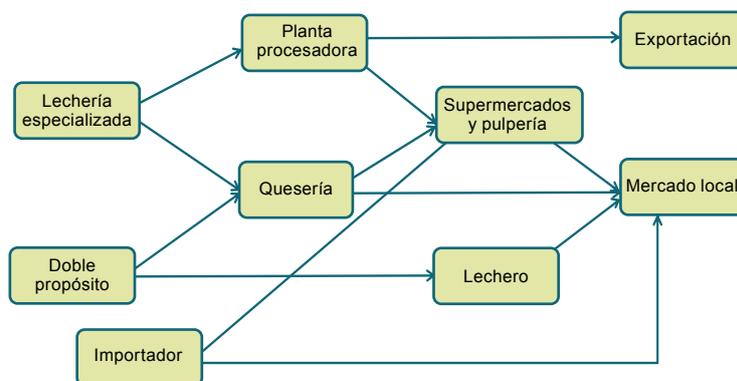
El comercio intrarregional de lácteos en Centroamérica es dinámico, y Costa Rica y Nicaragua son los mayores exportadores de la subregión. Honduras es el tercer exportador de productos lácteos y El Salvador y Guatemala son importadores netos, si bien El Salvador exporta derivados de leche a los Estados Unidos.

La estructura de las cadenas productivas de lácteos es muy diversa en la subregión, y es en Costa Rica donde las pymes están mejor integradas. En este país existen varias agrupaciones de productores y al menos cinco empresas grandes que se dedican al procesamiento y la comercialización de leche. La Cooperativa de Productores de Leche Dos Pinos es un actor fuerte que controla cerca del 80% del acopio de leche a nivel nacional (véase el diagrama II.7). La Ley de Asociaciones Cooperativas de Costa Rica y los beneficios fiscales que tienen las cooperativas en el país dan lugar a que Dos Pinos y otras cooperativas más pequeñas paguen mejores precios a los productores, hecho que promueve la producción y la asociatividad. Además, las cooperativas brindan servicios técnicos de asesoría y acceso a insumos a precios competitivos, lo que incide en la productividad y en la competitividad en general.

En el caso de Costa Rica, la mayor parte de los productores de leche, aunque sean pequeños, están integrados a los procesos productivos de las empresas dominantes en el mercado, algunas de ellas con una estructura asociativa. Más del 90% de los socios de estas empresas son pequeños productores, lo que ha permitido una mejor distribución del ingreso y la democratización de la propiedad. Las empresas lecheras incorporadas a las cooperativas tienen premios y castigos por calidad. Los premios se ven reflejados en los precios que se le pagan al productor. Hay un estándar bastante alto de calidad de la leche y altos niveles de automatización.

¹³ Esta sección es una síntesis de Zúñiga-Arias y Martínez-Piva (2014).

Diagrama II.7
Costa Rica: cadena de productos lácteos



Fuente: Guillermo Zúñiga-Arias, "El desarrollo de cadenas de valor agroindustriales en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. El caso de estudio de la agroindustria láctea", *serie Estudios y Perspectivas*, N° 126 (LC/L.3332-P; LC/MEX/L.996.Rev.1), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México, 2011.

Por otra parte, en Costa Rica hubo avances importantes en materia de manejo ambiental del ganado. Existen plantas de tratamiento de agua, de desechos sólidos de animales para generar fertilizantes y de subproductos lácteos que se destinan a la alimentación de otros animales. Las empresas costarricenses han podido mantener su competitividad a pesar de los costos extras que les originan las medidas ambientales, pues han logrado diferenciar su producto gracias a su desempeño ambiental, elemento muy importante en el mercado internacional. Los vínculos entre las empresas grandes y sus socios pequeños han creado beneficios mutuos de calidad y productividad que convierten a Costa Rica en el mayor exportador de leche de la subregión centroamericana.

3. La cadena del cacao en el Ecuador¹⁴

Los grupos indígenas constituyen una gran parte de la población ecuatoriana y dependen de la agricultura, la pesca, y en cierta medida, la caza. Sus campos agrícolas son pequeños y, generalmente, se sustentan de la mano de obra de las propias familias, siendo poco intensivos en capital. La baja productividad resultante no solo contribuye a la pobreza, sino que también agrava la presión ejercida sobre los recursos naturales (tierra, biodiversidad y bosques). En este contexto, el BMZ y la GIZ de Alemania, en el marco de su programa Gestión Sostenible de Recursos Naturales (GESOREN), han desarrollado un proyecto con el fin de proveer a la población rural pobre de alternativas económicas que permitan aumentar la productividad de sus tierras. El objetivo es que, al incrementar los ingresos de las familias pobres, se pueda generar menor presión sobre los recursos naturales y mitigar los niveles de pobreza. Para lograr esta meta, la GIZ orientó sus tareas en las cadenas de valor, dado que los ineficientes encadenamientos productivos entre remotas áreas rurales y los mercados nacionales y de exportación son fuente de perjuicios económicos y pobreza no solo para las familias campesinas, sino para la economía ecuatoriana en general.

Específicamente, la GIZ ha aplicado el enfoque de cadenas de valor a la industria del cacao aromático fino tipo nacional (también llamado "cacao arriba"), que es producido en localidades con gran diversidad de recursos naturales y es muy valorado internacionalmente por su calidad¹⁵. Se estima que en el Ecuador hay 202.243 hectáreas de cacao cultivado, lo que convierte al país en el mayor productor y exportador mundial de cacao aromático, con una participación del 60% de los volúmenes que se comercializan mundialmente. Asimismo, el 90% de la producción de este tipo de cacao proviene de 100.000 pequeños y medianos productores, los que no han encontrado una ventaja comparativa en el mercado tradicional del cacao común. Una larga cadena de hasta diez intermediarios y la baja productividad relativa del campo reducen los beneficios para estos productores agrícolas en dichos mercados¹⁶.

¹⁴ La presente sección es una síntesis de Lehmann y Springer-Heinze (2014).

¹⁵ Las localidades son las provincias de Esmeraldas, Morona Santiago y Zamora Chinchipe, la Reserva de Biosfera Sumaco, en la Amazonía, y los alrededores del río Ambato en la región andina.

¹⁶ Las familias campesinas usualmente cultivan el cacao junto con otros productos agrícolas, aplicando las prácticas tradicionales, para complementar su dieta, tener mayores ingresos y diversificar su producción.

Sin embargo, existen mercados alternativos o de especialidad que brindan oportunidades para la diferenciación de productos —como los de comercio justo (que requieren que la producción proceda exclusivamente de pequeños agricultores) o los mercados gastronómicos (que hacen hincapié en el origen del producto)— y, por lo tanto, ofrecen ventajas comparativas a los pequeños agricultores.

Los mercados especializados tienen características diferentes a las de los mercados tradicionales o convencionales, en los que usualmente se han desempeñado los pequeños agricultores: i) los productores se deben adaptar rápidamente a las nuevas preferencias de los consumidores; ii) se pagan altos precios por productos diferenciados; iii) la calidad de los productos se traduce en reconocimientos y certificaciones, y iv) los consumidores reaccionan positivamente a las historias y mensajes éticos que forman parte de la elaboración de los productos. Estas características dan forma a estructuras únicas en la cadena de valor, y los productores tienen una estrecha relación con los compradores, pues las intermediaciones son cortas y hay más coordinación entre los actores del mercado.

En este contexto, el Gobierno del Ecuador, con la cooperación de la GIZ, implementó el proyecto para reforzar la cadena de valor del cacao aromático fino. Para esto, fortaleció los vínculos comerciales entre agricultores y compradores del producto (las compañías y las cooperativas que actúan de intermediarios). Asimismo, promovió el desarrollo de espacios de coordinación y consenso entre actores públicos y privados, con el fin de proveer mejores servicios públicos. La implementación del proyecto tuvo impactos positivos en la industria: no solo favoreció el incremento de los ingresos de los agricultores, sino que también permitió reducir la pobreza (véase el cuadro II.4). Estos resultados se obtuvieron a partir de un refuerzo de los encadenamientos productivos horizontales y verticales, la mejora de la tecnología, la estandarización de procesos productivos y el establecimiento de acuerdos de cooperación entre los sectores público y privado. De esta manera, se generó una cadena de valor más competitiva para el cacao aromático fino del Ecuador, en la que participan miles de pequeños productores.

Cuadro II.4
Ecuador: impacto del programa de la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ)
en la competitividad de la cadena de valor del cacao de exportación de la asociación
de productores de la cooperativa KALLARI^a, 2006-2011

Indicador	Cambio observado	
	2006	2011
Número de socios	1 214	2 150
Volumen exportado	27 toneladas métricas	101 toneladas métricas
Precio de exportación	90 dólares por quintal de cacao convencional	195 dólares por quintal de cacao certificado
Tipo y número de mercados de destino	Mercado de exportación de granos de cacao (1 cliente)	Mercado de exportación de granos de cacao (3 clientes)

Fuente: Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ), “Study of the impacts of value chain promotion on associations of producers in Napo. KALLARI case study”, 2011.

^a La asociación, compuesta por 590 familias quechuas de la Amazonia, recibió apoyo del Ministerio de Agricultura, Ganadería, Acuacultura y Pesca, del Ministerio de Inclusión Económica y Social, del gobierno de la provincia de Napo y de dos organismos no gubernamentales (Servicios Católicos de Socorro y Fundación GEO Schützt den Regenwald).

Esta experiencia demuestra que, en cadenas en las que existen muchos pequeños productores de baja productividad, una orientación hacia mercados segmentados o de nichos puede ayudar a reducir los altos costos de producción. La diferenciación permite aprovechar oportunidades en nuevos mercados mediante la mejora de la calidad de los productos, la certificación y mayores encadenamientos, lo que repercute en una reducción de los costos productivos. A fin de asegurar la sostenibilidad del proceso productivo, se debe prestar atención a la definición de las características que garantizan que un producto sea único y original. El desarrollo del producto final no es una tarea exclusiva de los productores, sino que también requiere el involucramiento de los consumidores¹⁷.

¹⁷ La identificación del producto y del mercado requiere de un análisis cuidadoso que permite establecer los requisitos que deben cumplirse en los eslabones finales de la cadena de valor. Además, la perspectiva de acceder al mercado motiva a todos los actores involucrados a colaborar en la implementación de la estrategia propuesta.

E. Acceso de las pymes al financiamiento en las cadenas de valor¹⁸

1. Consideraciones generales

Los bancos y otras entidades financieras consideran dos condiciones cuando otorgan créditos. La primera es que el prestatario tenga la capacidad de repagar el préstamo. La segunda es que posea una garantía que cubra el riesgo en caso de cesación de pagos. Ambas condiciones son fácilmente cumplidas por las grandes compañías, pues tienen más activos para ofrecer como garantía y, además, existe mayor información disponible sobre ellas. Sin embargo, las pymes generalmente no tienen ninguna de esas ventajas. Es más difícil y caro para los bancos evaluar el riesgo crediticio de las pymes que el de las grandes empresas debido a la menor información disponible sobre estas. A la vez, las pymes tienen menos capacidad para proveer las garantías que los bancos exigen.

De esta forma, en un mundo globalizado, las pymes tienden a apoyarse cada vez más en las grandes empresas para acceder a los mercados y al financiamiento que necesitan. Además, a las grandes empresas les resulta también conveniente y rentable externalizar y fragmentar sus actividades con las pymes en diferentes mercados. Los vínculos productivos entre las pymes y las grandes empresas, tales como la integración vertical en las cadenas de valor, se han convertido en formas cada vez más comunes de organización industrial.

En la literatura sobre el financiamiento de las pymes se resalta que los posibles vínculos con las grandes empresas en las cadenas de valor pueden mejorar el acceso al crédito de aquellas. En las cadenas de valor, los flujos financieros hacia las pymes se pueden facilitar por medio de dos mecanismos: i) la empresa de gran tamaño ofrece financiamiento directo a las pymes (por ejemplo, para la adquisición de materiales o maquinarias) o ii) el vínculo con una gran empresa refuerza la capacidad de las pymes para obtener créditos bancarios. Esto puede deberse a la buena reputación de trabajar para una empresa grande o a que esta situación les permite obtener flujos de caja u órdenes de compra futuros. A su vez, el acceso al financiamiento puede mejorar los encadenamientos debido a: i) los efectos de reputación, que son importantes para las pymes porque reducen el riesgo de cesación de pagos y, por tanto, las grandes empresas podrían considerarlos una garantía, y ii) la reducción de las asimetrías de información, pues la situación financiera de las pymes es más transparente y accesible para las grandes compañías. Sin embargo, gran parte de la literatura sobre las cadenas de valor destaca las dificultades de coordinación y gobernanza de esos vínculos y sus efectos en la modernización industrial, pero hace poca mención a las consecuencias financieras para las pymes.

Los dos casos que se presentan a continuación muestran que los principales problemas de las pymes para encontrar financiamiento son la burocracia (obstáculos de procedimiento) y el requisito de garantías para obtener crédito. En este último caso, proyectos como los emprendidos por el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y la Caixa Federal del Brasil, que ofrecen líneas de crédito preaprobadas sin garantías y a tasas de interés competitivas, suelen ser muy atractivos para las pymes. Por último, las terceras partes (gobierno, gremios empresariales, asociaciones de gobiernos locales) son muy importantes para facilitar el proceso de financiamiento de las pymes y acercarlas a las grandes empresas del sector. Los dos casos internacionales muestran que las políticas gubernamentales deben enfocarse en proporcionar incentivos adecuados y remediar fallas de coordinación que puedan surgir entre pymes, bancos o grandes empresas.

2. La industria agroalimentaria de la Argentina

Se estudiaron tres sectores dentro de la industria agroalimentaria argentina: el ganado lechero, los pollos de engorde y el procesamiento de harina (principalmente para la producción de pastas y galletas). En los dos primeros casos, las empresas de procesamiento obtienen insumos de pequeñas granjas que se especializan en segmentos particulares de la producción (por ejemplo, el engorde de los pollos). En el procesamiento de productos lácteos y aves de corral, las empresas de procesamiento no solo subcontratan a pequeñas granjas, sino que también coordinan y supervisan su producción. La preocupación de las grandes compañías se basa en las siguientes razones. Primero, es posible que las

¹⁸ Esta sección es una síntesis de Navas-Alemán, Pietrobelli y Kamiya (2014).

empresas de procesamiento deseen impulsar la mejora de los procesos de producción a lo largo de la cadena de valor. Para esto, estarían interesadas en que se apliquen enfoques científicos a la alimentación y crianza de los animales, lo que requeriría una guía especial sobre la gestión de las unidades agrícolas. Segundo, las empresas de procesamiento estarían interesadas en mejorar su gestión con el fin de brindar mayor productividad a toda la cadena de valor. Tercero, la fiabilidad de los insumos es fundamental para la eficiencia de las plantas de procesamiento, por lo que es necesaria una supervisión continua de los procesos productivos. En consecuencia, las empresas de procesamiento requieren mantener un grupo confiable de proveedores de insumos que puedan suministrar los volúmenes requeridos y hacer las inversiones necesarias para mejorar la producción. De este modo, mediante el financiamiento de la cadena de valor, las empresas de procesamiento pueden apoyar a sus proveedores y conectarlos a las redes de abastecimiento.

En el caso de la cadena de valor de lácteos de la Argentina, la mayor empresa es La Serenísima, que cuenta con 5.000 empleados. En 1999 esta compañía fundó una asociación de garantía de préstamos con el propósito de fortalecer la cadena de valor por medio de la provisión de garantías comerciales y financieras y de asistencia técnica, administrativa y financiera para sus proveedores. Esta asociación ahora cuenta con 1.046 socios (todos proveedores de La Serenísima), que representan una tercera parte del total de proveedores de la empresa. El 65% son granjas lecheras, el 27% son empresas de transporte y el 8% son compañías de servicios médicos. Para promover la creación de este tipo de asociaciones, el Estado otorga una exoneración fiscal a las grandes empresas que actúen como garantes, y las pymes se benefician de las garantías. El número y el valor de las garantías crecieron de 743 garantías por un monto de 1,8 millones de dólares en 2002 a 1.345 garantías por un monto de 5,5 millones de dólares en 2009. El contacto constante entre la asociación y los agricultores permite un conocimiento profundo de las fincas y su salud financiera.

Un proceso similar se desarrolló en la cadena de valor de los pollos de engorde. En este caso, las grandes empresas fortalecieron su capacidad para controlar y direccionar actividades a lo largo de la cadena de valor, incrementando las oportunidades financieras de sus pymes proveedoras. La necesidad de ampliar la capacidad productiva de todas las compañías de la cadena de valor se generó a partir de la expansión del sector, cuya producción aumentó de 764.000 toneladas en 2003 a 1.680.000 toneladas en 2010. De esta manera, se fortalecieron desde pequeños agricultores hasta transportistas, quienes tenían un limitado acceso al crédito. La cadena de valor de los pollos de engorde de la Argentina es reconocida como un modelo mundial que también se utilizó en el Brasil y los Estados Unidos, y se caracteriza por una sólida coordinación vertical.

Ambas cadenas de valor son ejemplos de la forma en que las grandes empresas pueden mejorar el acceso al financiamiento de los pequeños proveedores mediante el crédito comercial, la adquisición de insumos y maquinaria, y los préstamos a corto plazo. También es útil el apoyo indirecto, por medio de la provisión de garantías. En la Argentina, los pequeños productores de las cadenas de lácteos y pollos de engorde tienen un mejor acceso al financiamiento que sus pares de otras cadenas de alimentos, como por ejemplo la de procesamiento de harina (véase el cuadro II.5). La relación de las pymes con grandes empresas mejora su credibilidad y, por lo tanto, su acceso al financiamiento con actores financieros que están fuera de la cadena de valor, como los bancos.

Cuadro II.5
Argentina: instrumentos financieros utilizados por las cadenas agroalimentarias, 2010

Grupo de instrumentos	Instrumento específico	Cadena de valor láctea	Cadena de valor avícola	Cadena de valor de procesamiento de harina
Autofinanciamiento	Autofinanciamiento	Uso frecuente Un 75% de los entrevistados financian casi todos los gastos con sus propios recursos; un 50% utiliza recursos de otro negocio agrícola de su propiedad	Uso frecuente	Uso frecuente
Financiamiento intraempresarial y mecanismos de mercado	Factoraje y factoraje inverso ^a	No observado	No observado	No observado
	Arrendamiento financiero	Uso frecuente por transportadoras y uso ocasional por agricultores	Uso ocasional, en particular por transportistas y distribuidores	Uso ocasional
	Financiamiento por pedidos de compra	Uso frecuente entre la empresa La Serenísima y proveedores de insumos y máquinas	No observado	No observado
	Financiamiento de almacenamiento	No observado	No observado	No observado

Cuadro II.5 (conclusión)

Grupo de instrumentos	Instrumento específico	Cadena de valor láctea	Cadena de valor avícola	Cadena de valor de procesamiento de harina
Financiamiento basado en relaciones personales o productivas	Crédito comercial	Uso frecuente en la forma de anticipos de capital del productor a sus proveedores, deducido posteriormente de la oferta de productos Uso ocasional en la forma de compra de insumos por la asociación y posterior venta a socios con mejores condiciones financieras que el mercado	Uso frecuente en la forma de compra de equipos por parte de grandes empresas y posterior venta a fincas El precio se deduce de la oferta del producto. Es común el financiamiento de pequeños montos (por ejemplo, en el caso de compra de cercos)	No observado
	Cheques con pagos diferidos	Uso frecuente por parte de pymes con apoyo de la asociación de garantía de préstamos de La Serenísima	Uso ocasional Gracias a la asociación de garantía de préstamos de La Serenísima, las pymes pueden cobrar cheques con mejores tasas de descuento	Uso ocasional
Otros	Ángeles inversionistas	No observado	No observado	No observado
Financiamiento externo	Bancos comerciales	Uso frecuente de tarjetas de crédito, arrendamiento financiero, préstamos regulares y sobregiros por parte de pymes	Uso frecuente de préstamos y arrendamiento financiero	Uso ocasional (la mayoría de las pymes se autofinancian)
	Microcrédito	No observado	No observado	No observado
	Bancos públicos	Uso frecuente de préstamos subsidiados	Uso frecuente de préstamos subsidiados	No observado
Otros	Asistencia técnica de compradores o proveedores	Uso frecuente Los productores ofrecen asistencia financiera para la reestructuración de las deudas tras la crisis de 2001. La asociación de garantía de préstamos de La Serenísima presta asistencia para la gestión financiera	Uso frecuente Las grandes empresas prestan asistencia veterinaria y servicios de mantenimiento a fincas nuevas	No observado

Fuente: L. Navas-Alemán, C. Pietrobelli y M. Kamiya, "Access to finance in value chains: New evidence from Latin America", *Global Value Chains and World Trade: Prospects and challenges for Latin America*, Libros de la CEPAL, N° 127 (LC/G.2617-P), R. Hernández, J.M. Martínez-Piva y N. Mulder (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2014.

^a El factoraje es un mecanismo de financiación y administración basado en la cesión de facturas: la empresa cede el crédito comercial de sus clientes a una compañía de factoraje, la que se encarga de gestionar su cobro a cambio de una comisión y pago de intereses. En el caso del factoraje inverso, la compañía de factoraje se encarga de la cobranza de facturas de unas pocas empresas grandes que a su vez tienen muchos pequeños proveedores. El factoraje inverso facilita entonces el acceso al crédito para las pymes que proveen bienes y servicios a grandes empresas.

3. La industria de muebles en el conglomerado de Serra Gaucha (Brasil)

La industria brasileña de muebles es la más grande de América Latina, con una producción que en 2010 excede los 8.000 millones de dólares (de los cuales 968 millones de dólares provienen de las exportaciones). Está conformada por casi 17.000 empresas distribuidas a lo largo del país. Uno de los conglomerados más grandes de esta industria está ubicado en Serra Gaucha (Rio Grande do Sul); comenzó a desarrollarse en los años setenta, cuando la expansión del mercado interno generó un alza sostenida de la demanda de los muebles de esa localidad. En los años noventa la economía brasileña se abrió a los mercados internacionales, cuyas tendencias indujeron a un proceso de modernización del sector. Los productores líderes y las principales empresas de Serra Gaucha invirtieron en maquinaria y tecnología, lo que permitió expandir sus capacidades de producción.

Hacia 2005, las exportaciones alcanzaron niveles máximos. Los productores de Serra Gaucha exportaban a los mercados latinoamericano, estadounidense y europeo. Sin embargo, nunca desatendieron la alta demanda del mercado interno que se observaba debido a: i) el crédito de consumo barato y abundante; ii) las transferencias condicionadas que se otorgaban a los grupos de bajos ingresos; iii) la acelerada tasa de crecimiento de los préstamos del Brasil en la última década; iv) el crecimiento de la industria de la construcción, vinculada a la industria de muebles, y v) la capacidad de negociación de los gremios empresariales, que indujeron a las entidades del gobierno a efectuar compras de mobiliario a productores locales. La apreciación de la moneda nacional entre 2004 y 2008 también contribuyó a que los productores prefirieran el mercado interno.

Durante este período de gran crecimiento, dos fuertes valores han prevalecido en la industria de Serra Gaucha: el autofinanciamiento y la preocupación por evitar el sobreendeudamiento. En muchos casos, tanto grandes compañías como pymes utilizaron las redes compuestas por familiares y amigos y el crédito otorgado por otras empresas para financiar proyectos de corto plazo. Las empresas más jóvenes pidieron préstamos a los bancos públicos para financiar proyectos de largo plazo con tasas de interés inferiores a las cobradas por los bancos privados (véase el cuadro II.6).

Cuadro II.6
Brasil: fuentes de financiamiento utilizadas por las empresas de muebles encuestadas de Serra Gaucha, 2010
(En porcentajes)

	Autofinanciamiento de las empresas y sus socios	Familia y amigos	Bancos públicos	Bancos privados	Otras empresas
Porcentaje de las empresas encuestadas que utilizan esta fuente	88	88	100	50	77

Fuente: L. Navas-Alemán, C. Pietrobelli y M. Kamiya, "Access to finance in value chains: New evidence from Latin America," *Global Value Chains and World Trade: Prospects and challenges for Latin America*, Libros de la CEPAL, N° 127 (LC/G.2617-P), R. Hernández, J.M. Martínez-Piva y N. Mulder (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

Aunque muchas veces las tasas de interés que cobran otras empresas o familiares y amigos no han sido competitivas, estos préstamos han servido para cubrir las necesidades y proyectos de las pymes a tiempo, dado que su otorgamiento es menos burocrático que el de la banca y no requieren garantías (que a menudo las pymes no están en condiciones de ofrecer). En este contexto, bancos públicos, como el BNDES, Caixa Federal o el Banco del Brasil, ofrecen líneas de crédito y productos financieros (*leasing*, financiamiento para el capital de trabajo y para la innovación) a tasas de interés más competitivas que los bancos privados para facilitar el acceso de las pymes a los préstamos que necesitan.

El tipo de financiamiento más común entre las empresas que participan en esta cadena es el crédito comercial otorgado por grandes proveedores de tableros de partículas y enchapados de origen argentino, brasileño, chileno y portugués a los productores. Estos proveedores tienen mucho poder para fijar precios y especificaciones técnicas de producción de sus empresas clientes. Si una empresa tiene dificultades o existe incertidumbre sobre su capacidad de ventas, el proveedor limita o cancela el crédito. Las empresas compradoras de muebles casi no otorgan créditos a los productores. En suma, existe un gran espacio para que las instituciones financieras otorguen créditos para financiar la compra de insumos y el capital de trabajo. El factoraje es casi inexistente en esta industria, dada su alta tasa de interés asociada (superior al 10% mensual).

F. Conclusiones

Además de una visión general de la participación de América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor, en este capítulo se han analizado tres aspectos microeconómicos centrales relativos al aporte que representa la participación en las cadenas de valor para el cambio estructural con mayor inclusión. El primer aspecto es la gobernanza, la innovación y el escalamiento en las cadenas. Con una metodología específica, desarrollada por la CEPAL, se estudiaron cuatro cadenas de valor de El Salvador y Guatemala y se formularon distintas estrategias para fortalecer la participación de estos países en ellas. Estos casos revelaron la necesidad de mejorar las capacidades de la subregión centroamericana en materia de innovación de procesos y productos. Una mayor innovación se traduciría en un mayor valor agregado. En este contexto, se requieren cambios progresivos que permitan elevar la eficiencia de los procesos productivos, así como el desarrollo de productos o servicios radicalmente nuevos. Otra necesidad observada en las cuatro cadenas analizadas es la de fortalecer la asociatividad dentro de los eslabones y entre estos. Una mayor asociatividad ofrece beneficios en términos de economías de escala para la compra de insumos y la venta de productos y servicios, de acceso a nuevas tecnologías y de disponibilidad de fondos conjuntos para innovación, lo que modifica la gobernanza de las cadenas. El fortalecimiento de los vínculos entre eslabones, por su parte, permite mejorar los productos y servicios ofrecidos, elevar la eficiencia de los procesos de compra y venta, y ampliar la producción, entre otras ventajas.

Una segunda dimensión microeconómica de las cadenas de valor es la participación de pymes, que es clave para promover su carácter inclusivo. Los estudios de caso en el sector primario (el cacao en el Ecuador y los lácteos

en Costa Rica) muestran la precaria competitividad de muchas pymes, lo que amenaza su entrada y permanencia en las cadenas de valor. Las pymes requieren la asistencia de grandes empresas y del gobierno para fortalecer su desempeño en áreas críticas como el acceso al mercado, a la capacitación y al financiamiento, y el desarrollo de vínculos horizontales y verticales colaborativos. En este contexto, varios países han desarrollado programas públicos o público-privados de desarrollo de pymes proveedoras, los cuales se abordan con mayor detalle en el capítulo III. Como lo demuestra el caso de los lácteos en Costa Rica, la asociatividad y los vínculos entre pequeñas y grandes empresas son factores clave para la participación de las pymes en las cadenas de valor.

Los casos de estudio sobre el acceso al financiamiento de las pymes que participan en cadenas de valor evidencian que dos de los principales problemas son la complejidad de los trámites para solicitar créditos y el requisito de contar con garantías. Respecto de este último punto, la oferta de líneas de crédito preaprobadas sin garantías y a tasas de interés competitivas por parte de la banca pública podría beneficiar mucho a estas empresas. Además, las terceras partes (gobierno, gremios empresariales, asociaciones de gobiernos locales) son muy importantes para facilitar el proceso de financiamiento de las pymes y acercar a estas a las grandes empresas del sector. Las políticas gubernamentales deben estar enfocadas en proporcionar incentivos adecuados y remediar fallas de coordinación que puedan surgir entre pymes, bancos y grandes empresas.

En suma, la participación en cadenas globales de valor puede favorecer un proceso de cambio estructural con mayor igualdad. En particular, los países deben generar un ambiente propicio para dicha participación y para establecer vínculos entre empresas multinacionales y locales. Ello implica una adecuada coordinación entre distintas políticas públicas, entre ellas, las relativas a la atracción de IED, la logística, la educación y capacitación de la fuerza laboral y el comercio internacional, entre otras. Además, se requiere una política industrial más activa para superar las fallas de mercado que podrían limitar los beneficios de las cadenas en el resto de la economía. De hecho, sin las políticas adecuadas, la participación en cadenas de valor puede tener efectos negativos en el cambio estructural, por ejemplo, en términos de una baja del nivel de salarios y empleos para ciertos tipos de trabajadores. Además de las políticas nacionales, se requiere identificar ámbitos y líneas de acción en que la cooperación regional pueda contribuir a fortalecer la integración productiva entre las economías de América Latina y el Caribe. Este tema se desarrollará en el capítulo III.

Bibliografía

- Balassa, Bela (1965), "Trade Liberalization and Revealed Comparative Advantage", *The Manchester School*, vol. 33, 99-123.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Cadenas globales de valor y diversificación de exportaciones: El caso de Costa Rica* (LC/L.3804), Santiago de Chile, agosto.
- (2013), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2013* (LC/G.2578), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.5.
- (2012), *Cambio estructural para la igualdad. Una visión integrada del desarrollo. Síntesis* (LC/G.2524(SES.34/4)), Santiago de Chile, agosto.
- (2008), *La transformación productiva 20 años después: viejos problemas, nuevas oportunidades. Síntesis* (LC/G.2368(SES.32/4)), Santiago de Chile.
- CEPAL/JICA (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Agencia de Cooperación Internacional del Japón) (2013), *Estudio sobre el desarrollo inclusivo del Paraguay: Experiencias de una cooperación internacional* (LC/L.3711), Santiago de Chile.
- Devlin, R. y G. Moguillansky, G. (2010), *Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo*, Documentos de Proyecto (LC/W.283), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).
- Durán, José y Dayna Zaclicever (2013), "América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor", *serie Comercio Internacional*, N° 124 (LC/L.3767), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Fernandez-Stark, K., P. Bamber y G. Gereffi (2013), "Costa Rica in the Offshore Services Global Value Chain. Opportunities for Upgrading", Durham, Duke University, Center for Globalization, Governance and Competitiveness [en línea] http://www.cggc.duke.edu/pdfs/2013-08-20_Ch5_Offshore_Services.pdf.

- Finot, Alfonso y Dayna Zaclicever, "Measuring integration into international value chains: A new approach with old tools", inédito.
- Hernández, R. A., J.M Martínez-Piva y N. Mulder (2014), "Global Value Chains and World Trade: Prospects and challenges for Latin America", *Libros de la CEPAL*, N° 127 (LC/G.2617-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Hernández, R.A. y otros (eds.) (2014), "Latin America's Emergence in Global Services: a new driver of structural change in the region?", *Libros de la CEPAL*, N° 121 (LC/G.2599-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lall, Sanjaya (2000), "The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985–98", *Oxford Development Studies*, vol. 28, N° 3.
- Lehmann, S. y A. Springer-Heinze (2014), "Value chain development for cocoa smallholders in Ecuador", *Global Value Chains and World Trade: Prospects and challenges for Latin America*, Libros de la CEPAL, N° 127 (LC/G.2617-P), R. A. Hernández, J.M Martínez-Piva y N. Mulder (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Navas-Alemán, L., C. Pietrobelli y M. Kamiya (2014), "Access to finance in value chains: New evidence from Latin America", *Global Value Chains and World Trade: Prospects and challenges for Latin America*, Libros de la CEPAL, N° 127 (LC/G.2617-P), R. Hernández, J.M. Martínez-Piva y N. Mulder (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Oddone, N., R. Padilla Pérez y B. Antunes (2014), "Metodología del Proyecto GIZ/CEPAL para el diseño de estrategias de fortalecimiento de cadenas de valor", *Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política Industrial: Metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica*, Libros de la CEPAL, N° 123 (LC/G.2606-P), R. Padilla Pérez (editor), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.14.II.G.9.
- Padilla Pérez, R. (ed.) (2014), "Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política Industrial: Metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica", *Libros de la CEPAL*, N° 123 (LC/G.2606-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.14.II.G.9.
- Pozas, M.A. (2014), "Scientific-technical services for the pharmaceutical industry in Mexico", *Latin America's Emergence in Global Services: A new driver of structural change in the region?*, Libros de la CEPAL, N° 121 (LC/G.2599-P), R. Hernández y otros (eds.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Taglioni, D. y D. Winkler (2014), "Making global value chains work for development", *Economic Premise*, N° 143, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Zúñiga-Arias, G. (2011), "El desarrollo de cadenas de valor agroindustriales en Costa Rica, El Salvador y Nicaragua. El caso de estudio de la agroindustria láctea", *serie Estudios y Perspectivas* N° 126 (LC/L.3332-P; LC/MEX/L.996. Rev.1), México, D.F., sede subregional de la CEPAL en México.
- Zúñiga-Arias, G. y J.M. Martínez-Piva (2014), "Economic integration and value chains case study: Dairy products in Central America", *Global Value Chains and World Trade: Prospects and challenges for Latin America*, Libros de la CEPAL, N° 127 (LC/G.2617-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



El aporte de la integración regional a la integración productiva

- A. Introducción
- B. La importancia del espacio regional para la integración productiva y el cambio estructural
- C. El rol de un mercado regional integrado en una mayor articulación productiva
- D. La centralidad de la política industrial
- E. Conclusiones
- Bibliografía

A. Introducción

En un contexto mundial en el que las cadenas de valor ganan rápidamente presencia como modalidad de organización de la producción, los gobiernos de América Latina y el Caribe han identificado el fortalecimiento de la integración productiva como un objetivo prioritario de sus agendas de desarrollo y de los propios acuerdos de integración regional. Si bien no existe una única definición de integración productiva regional, esta generalmente se entiende como un proceso mediante el cual la producción de bienes o servicios finales es compartida entre dos o más países pertenecientes a un espacio geográfico determinado. Con ello se pretende tanto explotar las complementariedades productivas entre los distintos países involucrados como favorecer la participación de pymes y, en general, de empresas ubicadas en países de menor desarrollo relativo. De este modo, junto con la dimensión de eficiencia habitualmente asociada a las cadenas de valor, el concepto de integración productiva también apunta a objetivos de desarrollo social y territorial. En particular, con las políticas adecuadas, es posible reducir las asimetrías productivas y de desarrollo entre los miembros de un mismo esquema de integración, así como las existentes dentro de ellos.

Subyace al énfasis ya mencionado en la integración productiva la noción de que la sola liberalización del comercio intrarregional no ha estimulado suficientemente la diversificación productiva y exportadora de América Latina y el Caribe ni se ha traducido en una distribución territorialmente equilibrada de sus procesos productivos. En consecuencia, todos los mecanismos regionales de integración económica le han asignado a la integración productiva un lugar destacado en sus agendas de trabajo. No obstante, la región (particularmente América del Sur) continúa en gran medida al margen de la tendencia mundial a un creciente intercambio por medio de cadenas de valor plurinacionales.

El presente capítulo tiene por objeto identificar ámbitos y líneas de acción en que la integración y la cooperación regionales pueden contribuir a fortalecer la integración productiva entre las economías de América Latina y el Caribe, reforzando las acciones que con este fin llevan adelante los gobiernos a nivel nacional. El resto del capítulo se estructura de la siguiente forma. En la sección B se sintetizan los principales hechos estilizados que sustentan la importancia del mercado regional para las perspectivas de desarrollo de América Latina y el Caribe, y en particular para la inserción de sus economías en cadenas productivas. En la sección C se abordan algunas áreas en las que la profundización del espacio económico regional contribuiría a una mayor integración productiva entre los países que lo componen. En la sección D se pone de relieve la necesidad de una mayor coordinación regional o subregional de las políticas industriales nacionales. Finalmente, en la sección E se presentan algunas conclusiones.

B. La importancia del espacio regional para la integración productiva y el cambio estructural¹

Aunque pueda resultar paradójica a primera vista, el actual contexto económico mundial —marcado por el desplazamiento de la riqueza hacia las economías emergentes, en particular de Asia— dificulta los avances en materia de transformación estructural en América Latina, por cuanto incentiva una especialización comercial que no ha favorecido la acumulación de capacidades productivas en la región. El resultado es un escenario propicio para que la región siga inmersa en la denominada “trampa del ingreso medio”.

El período de altos precios de las materias primas a partir de 2003, como resultado de la elevada demanda asiática, ha traído buenas y malas noticias para los países exportadores de dichos productos, ubicados principalmente en América del Sur. Por una parte, se han beneficiado de un mayor crecimiento, reducción de la pobreza, mejores términos de intercambio y una menor inflación (producto de la apreciación de sus monedas y la consiguiente disminución del costo de los productos importados). Por otra parte, esos países han intensificado su especialización en sectores primarios, frecuentemente caracterizados por una baja creación directa de empleo, escasos encadenamientos con el

¹ Esta sección se basa en parte en CEPAL (2014c), capítulo IV.

resto de la economía y crecientes problemas ambientales. Al mismo tiempo, la apreciación cambiaria ha reducido la competitividad de sus sectores no exportadores de materias primas, con lo que se han acentuado los síntomas de la “enfermedad holandesa” y se ha estimulado la aparición de burbujas especulativas en los sectores no transables. Por último, cabe mencionar los riesgos asociados a la volatilidad de los precios de las materias primas.

Por su parte, los países de la región que han desarrollado una especialización exportadora en manufacturas intensivas en mano de obra (México y algunos países de Centroamérica) han debido enfrentar la tenaz competencia china y del resto de Asia en sus propios mercados y en sus principales destinos de exportación, en particular los Estados Unidos (Dussel Peters y Gallagher, 2013). En este contexto, suele afirmarse que la irrupción en la economía mundial de China y las demás economías asiáticas, junto con estimular el crecimiento en la región, ha favorecido su desindustrialización. Cabe destacar, en todo caso, que la dificultad para crear ventajas comparativas dinámicas en el sector manufacturero es también un síntoma de los propios problemas de competitividad de la región, que han sido exacerbados por la competencia asiática.

No parece probable que el contexto internacional descrito se modifique de manera sustancial en los próximos años. Por un lado, la demanda asiática de materias primas debiera mantenerse en niveles relativamente altos, no solo en China (pese a la moderación de su crecimiento económico desde 2012), sino también en otras grandes economías, en particular la India. Por otro lado, si bien China transitará en forma gradual hacia una estructura productiva caracterizada por un mayor peso de las industrias intensivas en conocimiento y tecnología, resulta muy probable que otros países asiáticos como Bangladesh, la India o Viet Nam pasen a ocupar los nichos de mercado de manufacturas intensivas en mano de obra que China actualmente domina (CAF/CEPAL/OCDE, 2013). En consecuencia, se mantendría la situación de fuerte competencia con Asia que hoy enfrentan dichas industrias en América Latina y el Caribe.

En vista de las anteriores consideraciones, la profundización del mercado regional constituye una estrategia indispensable para que América Latina y el Caribe avance hacia una inserción internacional más conducente al cambio estructural. En efecto, para la mayoría de los países de la región, el comercio intrarregional posee características que lo hacen cualitativamente superior a las exportaciones dirigidas a otros mercados. En primer lugar, el mercado regional es el más propicio para la diversificación exportadora, ya que es, a considerable distancia, el que absorbe el mayor número de productos exportados (véase el cuadro III.1)².

Cuadro III.1
América Latina y el Caribe (países seleccionados): número de productos exportados a destinos seleccionados, 2013^a

País	América Latina y el Caribe	Estados Unidos	Unión Europea	China	Japón
Argentina	3 510	1 388	1 681	434	355
Belice ^b	97	87	26	23	8
Bolivia (Estado Plurinacional de)	630	290	258	51	59
Brasil	3 869	2 751	2 995	1 359	1 202
Chile	2 927	1 261	1 356	381	259
Colombia	3 167	1 777	1 349	227	197
Costa Rica	2 810	1 704	1 037	273	169
Dominica ^b	353	291	226	4	
Ecuador	1 969	1 044	829	89	88
El Salvador	2 522	1 077	390	73	49
Guatemala	3 258	1 428	729	194	101
Jamaica ^b	823	888	465	73	44
México	3 841	4 136	2 855	1 419	1 280
Nicaragua ^b	1 816	797	159	29	30
Panamá	300	163	78	32	10
Paraguay	937	347	317	43	26
Perú	3 092	1 837	1 568	281	496
República Dominicana ^b	2 021	1 903	898	126	58
Uruguay	1 374	424	727	105	53
Venezuela (República Bolivariana de) ^c	1 645	370	959	110	36

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 Productos a seis dígitos del Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías.

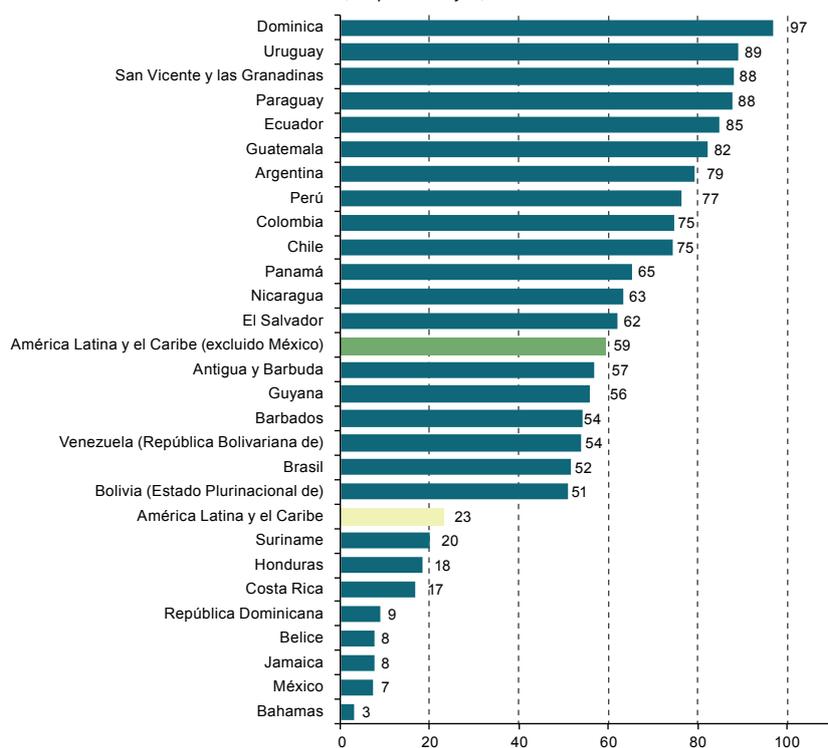
^b Los datos corresponden a 2012.

^c El número de productos exportados se obtuvo usando datos espejo de importaciones de los distintos socios comerciales.

² La gran excepción en este sentido es México, país que, dada su estrecha vinculación productiva con los Estados Unidos, exporta un número superior de productos a ese país que a la región.

Una segunda característica destacada del mercado regional es que para la mayoría de los países de la región representa el principal receptor de las exportaciones manufactureras de media y alta tecnología, de las que concentra en muchos casos más del 70% (véase el gráfico III.1)³. En particular, el mercado regional es de gran importancia para las relaciones de comercio intraindustrial o de dos vías, esto es, aquellas en que dos países se exportan recíprocamente productos pertenecientes a una misma industria. Este tipo de comercio suele estar asociado a fenómenos como economías de escala, encadenamientos productivos y externalidades tecnológicas, por lo que generalmente reporta mayores beneficios a los países participantes que el comercio interindustrial. Llama la atención la relevancia de los mercados regionales para la conformación de cadenas de valor manufactureras, especialmente en los sectores de textiles, confecciones, alcoholes, productos de limpieza, medicamentos, químicos y petroquímicos, electrónica y partes y accesorios de vehículos, entre otros. En todos ellos, aunque no existan necesariamente cadenas de valor plenamente consolidadas, hay evidencia de un importante potencial por explotar, en especial en el caso de los productos intermedios⁴.

Gráfico III.1
América Latina y el Caribe (países seleccionados): proporción de las exportaciones de manufacturas de media y alta tecnología que se destina al mercado regional, 2013^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 datos de Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Dominica, Honduras, Jamaica, Nicaragua, República Dominicana y San Vicente y las Granadinas corresponden a 2012, y los de Suriname y Venezuela (República Bolivariana de) a 2011.

El potencial del comercio intraindustrial es mayor entre países que poseen economías relativamente grandes y diversificadas, así como entre los que son próximos geográficamente y están vinculados por acuerdos de integración económica (Durán y Zaclicever, 2013; Gayá y Michalczewsky, 2014). Así, destacan las relaciones de comercio intraindustrial entre la Argentina, el Brasil y el Uruguay en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR); entre Colombia, el Ecuador y el Perú dentro de la Comunidad Andina (CAN); entre Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Honduras

³ Nuevamente, la gran excepción es México, que en 2013 destinó solo el 7% de sus exportaciones manufactureras de media y alta tecnología al mercado regional. Algo similar ocurre con otros países, en especial centroamericanos y caribeños, cuyas exportaciones están fuertemente orientadas al mercado estadounidense.

⁴ Véanse mayores detalles sobre los sectores y un análisis más extenso en Durán y Zaclicever (2013).

en el caso del Mercado Común Centroamericano, y entre México y Centroamérica (CEPAL, 2013). Entre los países de la Comunidad del Caribe (CARICOM), aunque el comercio de bienes es marcadamente interindustrial, también hay potencial para la conformación de cadenas de valor subregionales en algunos segmentos vinculados a servicios, especialmente el turismo y los servicios financieros.

En tercer lugar, el mercado regional es de una enorme importancia para las empresas exportadoras latinoamericanas. En efecto, la proporción de estas empresas que exporta a América Latina y el Caribe es mayor que la que exporta a cualquier otro mercado. Este es el caso de todos los países sobre los que se presenta información en el cuadro III.2, excepto México (en cuyo caso, el 74% de las empresas exportadoras efectúa envíos a los Estados Unidos). La concentración de empresas exportadoras suele ser especialmente destacada en los mercados subregionales. Así, en todos los países miembros del MERCOSUR (excepto la República Bolivariana de Venezuela), la proporción de empresas que exportan a la misma agrupación es mayor que la proporción de las que exportan al resto de la región. Lo mismo ocurre con Costa Rica y Guatemala en Centroamérica.

Cuadro III.2
América Latina (países seleccionados): proporción del total de empresas exportadoras que exportan a destinos seleccionados, alrededor de 2011
(En porcentajes)

Agrupación	País	La misma agrupación ^a	Resto de América Latina y el Caribe	Estados Unidos	Unión Europea	China	Resto del mundo
MERCOSUR	Argentina	62,8	52,4	20,2	28,5	4,8	24,5
	Brasil	45,7	43,3	29,6	39,4	10,1	41,2
	Paraguay	67,1	26,3	12,3	21,2	7,4	21,3
	Uruguay	47,7	25,8	19,3	22,3	10,8	45,7
	Venezuela (República Bolivariana de)	9,3	50,2	25,6	19,8	2,1	12,9
Comunidad Andina	Bolivia (Estado Plurinacional de)	19,7	54,0	27,0	21,0	8,7	18,8
	Colombia	25,5	54,5	30,8	15,4	1,5	24,1
	Perú	30,5	43,2	33,9	25,9	5,6	23,0
Centroamérica	Costa Rica	50,5	26,2	39,9	20,7	3,2	22,0
	Guatemala	57,5	27,6	32,6	12,2	2,3	20,7
	Panamá	35,8	36,1	28,5	13,4	3,5	19,3
No agrupados	Chile ^b	No corresponde	68,7	29,0	29,2	12,3	30,4
	México ^b	No corresponde	29,0	73,8	15,4	4,4	18,4

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

^a Se refiere al porcentaje de las empresas exportadoras de cada país que exportan a la agrupación de la que ese país forma parte.

^b En los casos de Chile y México, al no estar agrupados, las exportaciones al resto de América Latina y el Caribe corresponden a las exportaciones totales al conjunto de la región.

Los países miembros de la Comunidad Andina para los que se dispone de información no presentan una concentración de sus empresas exportadoras en el mercado subregional tan alta como la que se observa en el MERCOSUR y en Centroamérica. En el caso de Colombia, ello se explica por la elevada cantidad de empresas que exportan a la República Bolivariana de Venezuela (cerca de un 25% del total), al Brasil y a México. En el caso del Perú, se debe a la alta cantidad de empresas que envían productos a la República Bolivariana de Venezuela (15% del total) y a Chile (15%). Por último, en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, la razón es la gran cantidad de empresas que exportan al Brasil (12% del total) y a la Argentina (10%). En los tres casos, se trata de mercados geográficamente próximos y a los cuales los países andinos acceden en condiciones arancelarias preferenciales en el marco de distintos acuerdos comerciales.

La importancia del mercado regional es especialmente marcada para las pequeñas y medianas empresas exportadoras (PYMEX). Estas representan más del 70% del total de las empresas exportadoras de la región, aunque su participación en el valor total exportado es muy reducida. Si se considera un conjunto de 13 países de América Latina, excluido México, la participación del mercado regional en las exportaciones totales de las PYMEX llega al 55%, más del doble del porcentaje que este mercado representa para las grandes empresas (véase el cuadro III.3).

En cuarto lugar, el mercado regional es cada vez más importante desde la perspectiva de los flujos transfronterizos de inversión. La inversión extranjera directa (IED) intrarregional (es decir, entre países de América Latina y el Caribe) pasó de representar solo el 4% de las entradas de IED en la región en el período comprendido entre 2000 y 2004 al 14% en 2012. El peso de la IED originada en la región es mucho más importante en algunas economías, especialmente

las más pequeñas. Así, en 2013 dicha participación alcanzó el 46% en el Ecuador, el 39% en Centroamérica y el 30% en Colombia. Por el contrario, los flujos procedentes de la región representaron menos del 1% de la IED recibida por México (CEPAL, 2014d).

Cuadro III.3
América Latina (14 países): orientación exportadora por tipo de empresas y participación en el total, alrededor de 2011^a
(En porcentajes)

Tipos de empresas	Participación en el total (en porcentajes)		Orientación exportadora (en porcentajes de las exportaciones totales)		
	Número de empresas	Exportaciones	Intrarregional (A)	Extrarregional (B)	Índice de orientación exportadora (A/B)
Incluido México					
Grandes	26,9	95,7	17,8	82,2	0,2
Pequeñas y medianas empresas exportadoras (PYMEX)	73,1	4,3	43,0	57,0	0,8
Total	100,0	100,0	18,3	81,7	0,2
Excluido México					
Grandes	27,5	95,7	26,3	73,7	0,4
PYMEX	72,5	4,3	55,2	44,8	1,2
Total	100,0	100,0	26,9	73,1	0,4

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

^a Los países incluidos son la Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, el Ecuador, Guatemala, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

La creciente importancia de la IED intrarregional refleja las estrategias de inversión de las principales empresas translatinas. Estas destinan la mayoría de sus inversiones a otros países de la región, en especial a aquellos más próximos a su país de origen. De este modo, las empresas chilenas han concentrado sus inversiones en la Argentina y el Perú y, más recientemente, en el Brasil y Colombia. Las empresas colombianas empezaron abriendo filiales en la República Bolivariana de Venezuela y hoy invierten principalmente en Centroamérica y el Perú. Por su parte, las empresas mexicanas distribuyen sus inversiones entre otros países de América Latina y los Estados Unidos. Las empresas brasileñas también invierten en forma mayoritaria en la región, aunque por ser de mayor tamaño tienen una presencia relativamente superior fuera de ella, sobre todo en los Estados Unidos. Por su parte, las empresas centroamericanas invierten preferentemente en su propia subregión, aunque algunas de ellas comienzan a hacerlo en otros mercados cercanos, como Colombia y algunos países del Caribe (CEPAL, 2014d).

Se puede decir, por tanto, que América Latina forma un espacio de integración empresarial, donde las empresas más exitosas de cada país encuentran su área de expansión natural. Así, se han creado grandes grupos regionales líderes en determinados mercados, como América Móvil en la telefonía móvil, Sura en los sectores de seguros y pensiones y Avianca, Copa y Latam en el transporte aéreo. Este espacio en general no se extiende al Caribe de habla inglesa, donde — pese a la proximidad geográfica— han invertido pocas empresas de América Latina. Las empresas de cementos Cemex (de México) y Argos (de Colombia) son quizás las excepciones más notables. El Caribe constituye un espacio de integración empresarial independiente, ya que hay IED de empresas caribeñas en otras economías de la subregión. Si bien los montos de estas inversiones son pequeños en términos absolutos, para las economías receptoras y en determinadas industrias pueden llegar a ser importantes (véase el capítulo IV).

De los antecedentes expuestos, se desprende el fuerte potencial que el mercado regional ofrece para la diversificación productiva y exportadora, así como para el desarrollo de cadenas de valor. No obstante, la región no está aprovechando plenamente ese potencial. En 2013, solo el 19% de las exportaciones regionales se dirigieron a la propia región, proporción que se ha mantenido básicamente estable desde 2007⁵. La participación del mercado intrarregional en las exportaciones totales aumenta hasta un 27% si se excluye a México, debido a que este país, el principal exportador regional, dirige casi el 80% de sus envíos a los Estados Unidos (véase el gráfico III.2.A). Sin embargo, aun al excluir a México, la participación del comercio intrarregional en las exportaciones totales de América Latina y el Caribe es muy inferior a los niveles que se registran en las principales regiones de la economía mundial (véase el cuadro III.4).

⁵ Existe una importante heterogeneidad en este aspecto entre las distintas subregiones de América Latina y el Caribe. La participación del comercio intragrupal es cercana al 25% entre los países centroamericanos, al 15% entre los miembros del MERCOSUR y de la Comunidad del Caribe, y al 8% entre los miembros de la CAN.

Cuadro III.4

Agrupaciones seleccionadas: participación de las exportaciones intragrupalas en las exportaciones totales, 2008-2013
(En porcentajes)

Agrupación	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Promedio de 2008-2013
Unión Europea	66,3	65,9	64,4	63,4	61,4	59,1	63,4
Tratado de Libre Comercio de América del Norte	49,3	47,6	48,3	48,0	48,4	49,6	48,5
ASEAN+5 ^a	47,0	48,4	49,4	49,7	50,4	49,8	49,1

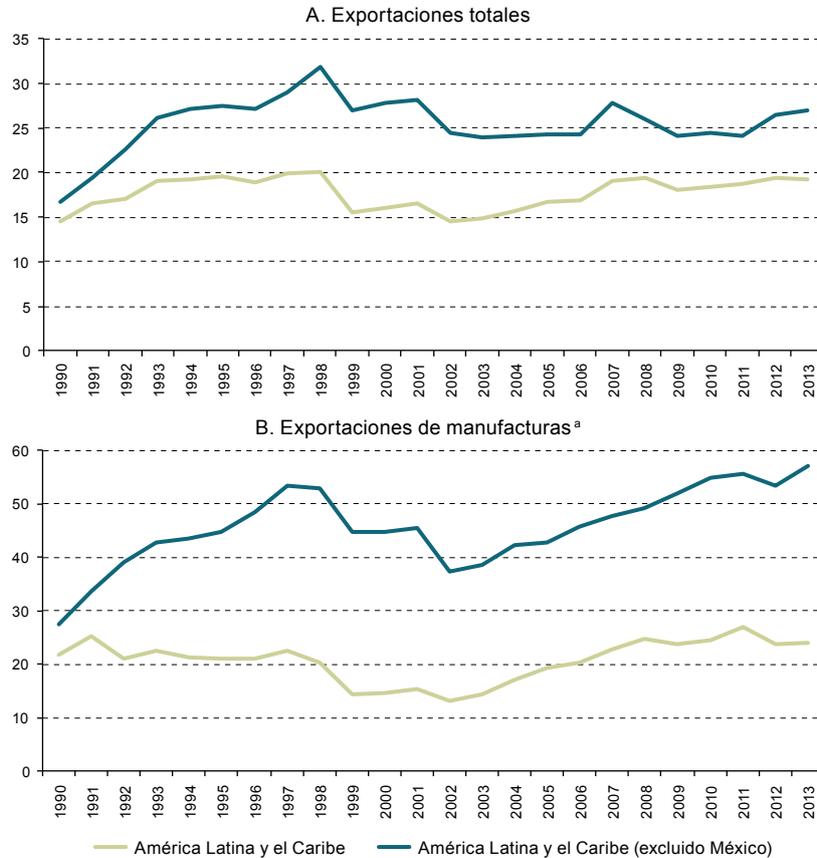
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

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

Considerando la elevada proporción que representan las materias primas en la canasta exportadora regional (en particular de América del Sur) y el hecho de que ellas se destinan principalmente a los mercados extrarregionales, es relevante calcular el peso del mercado regional en las exportaciones manufactureras de América Latina y el Caribe. Al hacer este ejercicio, se comprueba que aumenta de manera apreciable el peso del mercado regional con respecto al que alcanza en las exportaciones totales. Este incremento es especialmente marcado al excluir a México, pues se observa que más del 50% de las exportaciones de manufacturas del conjunto de los demás países de la región se dirigen al propio mercado regional (véase el gráfico III.2.B). Asimismo, en el último decenio se observa un considerable aumento de la participación del mercado regional en las exportaciones manufactureras de América Latina y el Caribe, que pasó del 13% en 2002 al 24% en 2013 (y del 37% al 57% si se excluye a México). En suma, en el mismo decenio en que se observó una importante reprimarización de las exportaciones de América Latina y el Caribe, el mercado regional pasó a convertirse en el principal destino de sus envíos industriales.

Gráfico III.2

América Latina y el Caribe: participación de las exportaciones intrarregionales en las exportaciones al mundo, 1990-2013
(En porcentajes)

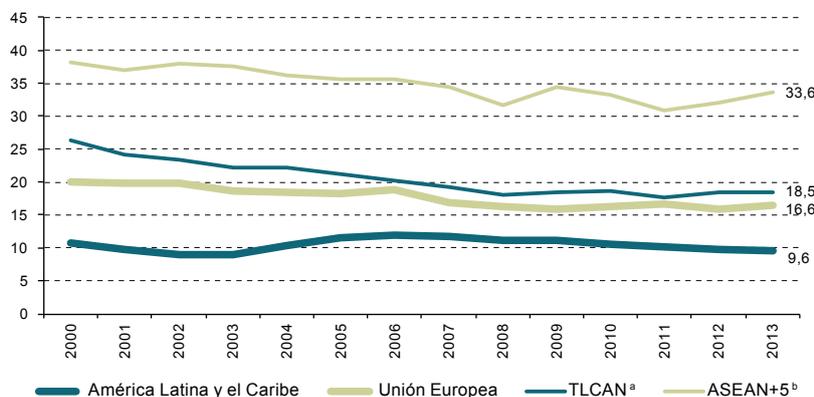


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Naciones Unidas, Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE).

^a Se incluyen las manufacturas de tecnología alta, media y baja. Se excluyen las manufacturas basadas en recursos naturales.

Pese a la alta presencia de las manufacturas en el comercio intrarregional de América Latina y el Caribe, la mayor parte corresponde a intercambios de bienes finales, como lo evidencia la reducida participación de los bienes intermedios (partes y componentes). Esta solo alcanza al 10% del valor del comercio entre los países de la región, mientras que entre los países de la “fábrica Asia” representa un tercio de los intercambios y entre los países miembros del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) se acerca al 20% (véase el gráfico III.3). Esta situación revela un bajo grado de integración productiva entre las economías latinoamericanas y caribeñas, las que, con algunas excepciones, registran avances limitados en la construcción de cadenas de valor regionales o subregionales. Ello no solo limita las posibilidades de establecer alianzas empresariales y de comercio intraindustrial, sino que también deja un mayor espacio para las tentaciones proteccionistas de diverso signo.

Gráfico III.3
Agrupaciones seleccionadas: participación de las partes y componentes
en las exportaciones intragrupalas, 2000-2013
(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 Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

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

En suma, para la mayoría de los países de la región, las posibilidades más inmediatas de insertarse en la dinámica de las cadenas de valor están radicadas en el propio mercado regional. Ello se debe a tres motivos. En primer lugar, el comercio que se lleva a cabo dentro de las redes de producción es especialmente sensible a los costos derivados de la distancia, lo que explica que dichas redes sean predominantemente regionales (OMC, 2011; Lim y Kimura, 2010). En segundo lugar, la relativamente alta densidad manufacturera del comercio intrarregional (incluidos algunos casos de comercio intraindustrial) sugiere que se trata del entorno más propicio para el desarrollo de encadenamientos productivos. En tercer lugar, el intenso despliegue regional de las empresas translatinas abre similares espacios, en la medida en que dichas empresas establezcan redes de proveedores locales de bienes y servicios en los países donde se instalan.

C. El rol de un mercado regional integrado en una mayor articulación productiva⁶

América Latina y el Caribe registra importantes avances en la disminución de las barreras arancelarias al comercio intrarregional. Ello es el resultado de los esfuerzos desplegados en los distintos esquemas subregionales de integración, de la suscripción de una amplia red de acuerdos que vinculan a países y agrupaciones de distintas subregiones y de los procesos de apertura unilateral emprendidos en numerosos países a partir de la segunda mitad de los años

⁶ Las secciones C y D se basan principalmente en CEPAL (2014c), capítulo V.

ochenta⁷. La liberalización alcanzada es un activo que es preciso valorar y preservar. No obstante, también es necesario reconocer las limitaciones de dicho proceso. Por una parte, persisten importantes “eslabones faltantes”, esto es, relaciones intrarregionales que no han sido liberalizadas. Entre estas se destaca nítidamente el comercio entre México y el MERCOSUR, así como entre esta agrupación y los países centroamericanos⁸. Los avances también son muy incipientes en la liberalización de los intercambios entre el Caribe y el resto de la región.

Por otra parte, la densa arquitectura de acuerdos comerciales dentro de la región ha generado un cuadro de creciente fragmentación. Esto se debe a que el contenido de los distintos acuerdos varía mucho, tanto en términos de la amplitud como de la profundidad de los compromisos negociados. La irrupción de las cadenas de valor ha reducido la gravitación de los temas arancelarios y elevado la de los no arancelarios, como la facilitación del comercio, la movilidad de las personas de negocios, las normas técnicas aplicables a productos y servicios, y el tratamiento de la inversión extranjera y de la propiedad intelectual, entre otros. Ello explica el fuerte énfasis regulatorio, también denominado de integración profunda, de los acuerdos megaregionales actualmente en negociación en Asia, Europa y América del Norte (CEPAL, 2013). No obstante, la cobertura temática de muchos de los acuerdos comerciales existentes entre países de la región aún no refleja estas tendencias mundiales (véase el cuadro III.5). En consecuencia, más allá de la reducción de las barreras arancelarias, los progresos son todavía muy limitados en el establecimiento de un espacio regional integrado caracterizado por normativas comunes sobre el comercio y la inversión. Ello a su vez desincentiva el desarrollo de cadenas regionales o subregionales de valor.

Entre los temas de integración profunda normados con menos frecuencia en los acuerdos suscritos entre países de la región, se encuentran la propiedad intelectual y la contratación pública. Ello refleja las intensas sensibilidades que existen en torno a ambos temas. Por una parte, la inclusión en los acuerdos comerciales de normas sobre propiedad intelectual origina serias controversias dentro y fuera de la región. La razón es que tales disposiciones pueden implicar una transferencia neta de riqueza desde los países importadores netos de propiedad intelectual (por lo general países en desarrollo) hacia los países exportadores netos de ella (habitualmente países desarrollados). Un nivel excesivo de protección de la propiedad intelectual puede restringir la difusión de las nuevas obras e invenciones y tener un impacto negativo sobre políticas públicas como las de salud, educación, cultura e innovación. Por ello, no resulta sorprendente que los países de la región hayan optado por no incluir este tópico en varios de sus acuerdos comerciales. No obstante, se trata de una temática insoslayable en el contexto de la economía del conocimiento. Regímenes excesivamente laxos de protección de la propiedad intelectual no contribuyen a promover la patentabilidad y la innovación en la región ni a proteger su patrimonio cultural y de biodiversidad. Por ende, sería beneficioso profundizar el debate sobre la posibilidad de definir regímenes regionales o subregionales en esta materia, que se ajusten a las prioridades de política definidas colectivamente por los gobiernos de la región⁹.

La contratación pública es empleada en varios países de la región como un mecanismo de política industrial y de promoción de las pymes¹⁰. Ello explica la renuencia de algunos gobiernos a adoptar compromisos de apertura en esta materia en el marco de acuerdos comerciales y de integración. No obstante, con suficiente flexibilidad parece perfectamente posible conciliar los beneficios de una mayor apertura a nivel regional o subregional (en términos de escala y mejor relación costo-calidad de los bienes y servicios adquiridos) con la preservación de espacios para promover diversos objetivos de política pública. Por ejemplo, en los eventuales acuerdos se podrían incluir distintas modalidades de preferencias para las pymes locales o para las empresas que cumplan con determinados objetivos ambientales (como el uso de tecnologías verdes o de fuentes energéticas renovables no convencionales).

⁷ Según estimaciones de la Secretaría de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), el porcentaje promedio de ítems completamente desgravados en el comercio entre sus 12 países miembros (previo al ingreso de Panamá) aumentó del 21,8% en 1995 al 70,9% en la actualidad. Esta cifra se elevaría en los próximos años, principalmente por la plena entrada en vigor de la desgravación pactada en los acuerdos de complementación económica suscritos entre el MERCOSUR y los países miembros de la Comunidad Andina. Véase [en línea] http://www.aladi.org/boletin/espanol/2014/MarzoAbril/Proceso5_01.htm.

⁸ Dos excepciones en este sentido son el sector automotor (cuyo comercio entre México y el MERCOSUR se encuentra parcialmente liberalizado a través de varios protocolos bilaterales) y la relación entre México y el Uruguay, que está regida por un tratado de libre comercio bilateral.

⁹ Una experiencia destacable en este sentido es la de la Comunidad Andina, que ha establecido regímenes comunes en materia de propiedad industrial (Decisión 486), derechos de autor y derechos conexos (Decisión 351), protección de los derechos de los obtenedores de variedades vegetales (Decisión 345) y acceso a los recursos genéticos (Decisión 391).

¹⁰ Lo mismo ocurre en países desarrollados como los Estados Unidos y el Japón.

Cuadro III.5
América Latina y el Caribe: cobertura temática de los acuerdos comerciales entre países de la región, a julio de 2014

Acuerdo	Comercio transfronterizo de servicios	Inversión	Propiedad intelectual	Política de competencia	Contratación pública	Comercio electrónico	Entrada temporal de personas de negocios	Facilitación del comercio	Armonización o reconocimiento mutuo de estándares técnicos, sanitarios y fitosanitarios
Alianza del Pacífico (Protocolo Adicional)	Sí	Sí	No	Sí ^a	Sí	Sí	No	Sí	Sí
Comunidad Andina (CAN)	Sí	Sí	Sí	Sí	Parcial ^b	No	Sí	Sí	Sí
Comunidad del Caribe (CARICOM)	Sí	Sí	Sí	Sí	En preparación	No	Sí	Sí	Sí
Mercado Común Centroamericano	Sí	Sí	Sí	Sí ^a	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Mercado Común del Sur (MERCOSUR)	Sí	No ^c	Sí	No ^d	No ^e	No	Sí	Sí ^f	Sí
CAN-MERCOSUR ^g	Exhortativo	Exhortativo	No ^h	Exhortativo	No	No	No	No	Sí
Bolivia (Estado Plurinacional de)-México	No	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí
Centroamérica-México	Sí	Sí	Sí	Sí ^a	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Centroamérica-Panamá	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Chile-Centroamérica	Sí	Sí	No	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Chile-Colombia	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Chile-Ecuador	Por negociar	Por negociar	No	No	Por negociar	No	Por negociar	Sí	Sí
Chile-MERCOSUR	Sí	No	No	Exhortativo	No	No	No	No	Exhortativo
Chile-México	Sí	Sí	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí
Chile-Panamá	Sí	Sí	No	No	No	No	No	Sí	Sí
Chile-Perú	Sí	Sí	No	Sí	Por negociar	No	Sí	Sí	Sí
Colombia-Centroamérica ⁱ	Sí	Sí	No	No	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia-Costa Rica	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia-México	Sí	Sí	Sí	Sí ^a	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Colombia-Panamá	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Colombia-Venezuela (República Bolivariana de)	No	No	No	No	No	No	No	No	No
Costa Rica-CARICOM	Exhortativo	Sí	No	Exhortativo	Exhortativo	No	Sí	Exhortativo	Exhortativo
Costa Rica-Perú	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
Ecuador-Guatemala	No	No	No	No	No	No	No	Sí	Sí
México-Perú	Sí	Sí	No	No	Por negociar	No	Sí	Por negociar	Sí
México-Uruguay	Sí	Sí	Sí	Sí	Por negociar	No	Sí	Sí	Sí
Panamá-Perú	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí	No	Sí	Sí	Sí
República Dominicana-CARICOM	Exhortativo	Exhortativo	Exhortativo	No	Exhortativo	No	Sí	No	Sí

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Organización de los Estados Americanos (OEA), Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SICE).

^a En el capítulo sobre telecomunicaciones. En el caso del Mercado Común Centroamericano, se refiere al Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos.

^b Se aplica trato nacional a la adquisición de servicios por parte de organismos gubernamentales o entidades públicas (Decisión 439). No se han negociado compromisos en materia de bienes.

^c Mediante la Decisión CMC No 30/10 se acordaron las directrices para la celebración de un acuerdo de inversiones en el MERCOSUR. No se tiene información sobre avances posteriores.

^d El Acuerdo de Defensa de la Competencia del MERCOSUR (Decisión CMC No 43/10 de diciembre de 2010) no se encuentra vigente.

^e El Protocolo de Contrataciones Públicas del MERCOSUR, establecido mediante la Decisión CMC N° 23/06, no entró en vigor. Por medio de la Decisión CMC N° 23/10 se instruyó su revisión, y posteriormente se han acordado varias prórrogas del plazo para realizarla. A la fecha no se dispone de información sobre el resultado de dicho proceso.

^f El Código Aduanero del MERCOSUR, aprobado en 2010, no estaba vigente al momento de elaborarse esta publicación.

^g Se refiere a los acuerdos entre el MERCOSUR y el Estado Plurinacional de Bolivia, entre el MERCOSUR y el Perú, y entre el MERCOSUR y Colombia, el Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela.

^h Se indica que las partes se registrarán por el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC) de la OMC y por el Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992.

ⁱ El acuerdo es entre Colombia, por una parte, y El Salvador, Guatemala y Honduras, por otra.

A la luz de los antecedentes ya expuestos, mantiene plena vigencia el objetivo de transitar hacia un espacio regional integrado mediante la gradual convergencia de los acuerdos existentes. No obstante, cabe recordar que intentos de avanzar en esa dirección durante la pasada década no prosperaron, lo que refleja las importantes diferencias que los temas comerciales aún originan dentro de la región¹¹. En consecuencia, se requerirá una gran dosis de flexibilidad y pragmatismo para acomodar los progresos que se vayan produciendo entre grupos más pequeños de países, siempre dejando las puertas abiertas para una posterior convergencia entre dichas iniciativas a nivel regional. Asimismo, es posible avanzar en varios temas no arancelarios que tienen un impacto considerable sobre el comercio y los encadenamientos productivos intrarregionales. A continuación se abordan algunos de ellos.

En primer lugar, dado que un objetivo compartido por los gobiernos de la región es la promoción de los encadenamientos productivos plurinacionales, resulta conveniente explorar opciones que permitan avanzar gradualmente hacia una plena acumulación regional de origen¹². Este tipo de disposiciones ya existe en los distintos mecanismos subregionales de integración, así como en algunos acuerdos que vinculan a los mecanismos de integración entre sí (por ejemplo, los acuerdos de complementación económica entre el MERCOSUR y los miembros de la CAN) o con países de forma individual (como el tratado de libre comercio entre los cinco países centroamericanos y México). Sin embargo, el impacto sobre la integración productiva sería mayor si se pudiera avanzar hacia un régimen de acumulación de alcance regional y cuyas reglas de uso estuvieran explícitamente orientadas a promover su utilización por las pymes. La homologación de los distintos certificados de origen actualmente en uso y el empleo generalizado de la certificación digital de origen también contribuirían a reducir los costos de transacción que enfrentan las empresas que participan en el comercio intrarregional, en particular las pymes.

En segundo lugar, también sería deseable una mayor coordinación de las acciones que varios gobiernos y esquemas de integración de la región están implementando para facilitar el comercio intrarregional y extrarregional. La conclusión en diciembre de 2013 de un Acuerdo sobre Facilitación del Comercio en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC) puede servir como un catalizador de esa convergencia. En efecto, dicho acuerdo incluye varias medidas que ya se están llevando a la práctica en la región, aunque de forma no necesariamente concertada. Tal es el caso, entre otras, de la implementación e interconexión de ventanillas únicas de comercio exterior, la adopción de esquemas de operador autorizado¹³ y la emisión de resoluciones anticipadas¹⁴. La contribución que estos y otros instrumentos pueden hacer a la dinamización del comercio intrarregional será mayor si su diseño e implementación se ejecutan con una visión verdaderamente regional. Así, por ejemplo, acordar a este nivel los criterios que una empresa deberá satisfacer para ser considerada un operador autorizado o el contenido que deben tener las resoluciones anticipadas parece preferible a que cada país o esquema subregional de integración lo haga por separado. Asimismo, el diseño de los procedimientos requeridos para garantizar la plena interoperabilidad de las ventanillas únicas nacionales requiere por definición una coordinación a nivel regional.

En tercer lugar, y siguiendo una lógica similar, otra línea de trabajo promisorio es la gradual armonización o reconocimiento mutuo de normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias. Esta labor ya está en curso en los distintos mecanismos subregionales de integración, todos los cuales registran progresos en la definición de estándares comunes para algunas categorías de productos (véase el recuadro III.1). Esto constituye un importante avance, ya que reduce la fragmentación del mercado regional y promueve la integración productiva. No obstante, una empresa que desee exportar un mismo producto (por ejemplo, cosméticos) a tres mercados subregionales (por ejemplo, a un país del MERCOSUR, uno de la CAN y uno del Mercado Común Centroamericano) todavía puede verse enfrentada a la necesidad de cumplir como mínimo con tres estándares distintos de calidad o seguridad. En consecuencia, el siguiente paso sería intentar definir estándares comunes de alcance regional o alcanzar acuerdos regionales de reconocimiento mutuo de los distintos estándares nacionales o subregionales. Esta labor es necesariamente sectorial, por lo que cabría iniciarla con aquellas familias de productos en las que ya ha habido progresos a nivel subregional.

¹¹ Este fue el caso de las iniciativas orientadas a establecer áreas de libre comercio entre los miembros de la ALADI y de la entonces denominada Comunidad Sudamericana de Naciones (actual UNASUR).

¹² Este concepto se refiere a la posibilidad de que los insumos originarios de un país de la región que sean incorporados en un bien final que será exportado por otro país de la región a un tercer país, también de la región, se consideren como originarios del país que exporta el bien final. Con ello, se expande el rango de proveedores regionales a los que pueden acceder las empresas exportadoras de América Latina y el Caribe sin perder los beneficios arancelarios negociados en el marco de acuerdos de integración.

¹³ Un operador autorizado es una empresa que accede a determinados beneficios en materia de facilitación del comercio (por ejemplo, un número reducido de inspecciones físicas o de requisitos de documentación). Para ello, debe satisfacer ciertos criterios, como contar con un historial de cumplimiento de las normativas aduaneras o poder ofrecer garantías suficientes sobre la seguridad de su cadena de suministro.

¹⁴ Las resoluciones anticipadas son decisiones escritas que las autoridades aduaneras (u otras pertinentes) de un país importador extienden a un solicitante antes de la importación, en las que se establece el trato que se le concederá a la mercancía respectiva en términos de su clasificación arancelaria, origen y otros aspectos, como por ejemplo los aranceles o contingentes aplicables.

Recuadro III.1**La agenda subregional de reglamentación técnica**

Los principales mecanismos subregionales de integración económica han incluido en su agenda de trabajo el desarrollo de estándares comunes en áreas como la calidad, la seguridad y el impacto ambiental, los que debe satisfacer todo producto que circule dentro del respectivo espacio subregional. Con ello se intenta reducir las barreras regulatorias a la libre circulación de mercancías entre los países asociados y al mismo tiempo salvaguardar diversos objetivos de política pública como la protección de la salud humana, animal y vegetal, del consumidor y del medio ambiente. A continuación se exponen brevemente los principales arreglos institucionales y avances en cada esquema de integración.

La Comunidad Andina (CAN) cuenta con el Sistema Andino de Calidad, creado mediante la Decisión 376 de 1995. Este Sistema tiene como objetivos facilitar el comercio e incrementar la calidad y seguridad de los bienes que se producen y comercializan en la CAN. Opera por medio de redes andinas de normalización, acreditación, reglamentación técnica y metrología. Específicamente, la actividad de normalización técnica se desarrolla en el marco de la Red Andina de Normalización y tiene por objeto la armonización y adopción de normas andinas (de aplicación voluntaria) en sectores de interés para la subregión. Entre estos se cuentan el de alimentos, textiles y confección, calzado y otros productos de cuero, automóviles y maderas y muebles, entre otros. Asimismo, la Decisión 562 de 2003 establece requisitos y procedimientos para la elaboración, adopción y aplicación de reglamentos técnicos (obligatorios) en los países miembros y a nivel comunitario, para evitar que estos se constituyan en obstáculos técnicos innecesarios al comercio intracomunitario.

Los miembros del MERCOSUR adoptan reglamentos técnicos en el marco del Subgrupo de Trabajo N° 3 (SGT 3) sobre Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad. Otros grupos de trabajo, como los relativos a las telecomunicaciones (SGT 1) y la salud (SGT 11) también elaboran prescripciones técnicas para sus sectores respectivos. Entre 1992 y 2012 se han aprobado cerca de 200 reglamentos técnicos del MERCOSUR, aplicables a una vasta gama de productos como alimentos, equipo eléctrico, productos de higiene personal, juguetes, calzado, ascensores y equipo de protección personal, entre otros. No se dispone

de información sobre cuántos de dichos reglamentos han sido incorporados al ordenamiento jurídico de los países miembros, condición necesaria para su aplicación.

En Centroamérica, el programa de trabajo sobre reglamentación técnica en el marco de la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) incluye a varias categorías de productos: alimentos (aditivos, etiquetado, criterios para la inocuidad), medicamentos y productos afines (buenas prácticas de manufactura, reconocimiento mutuo de registro sanitario de productos naturales medicinales), medicamentos veterinarios y productos afines, plaguicidas y textiles (etiquetado), entre otras. La elaboración de los estándares y reglamentos técnicos centroamericanos cuenta con el apoyo financiero de la Unión Europea, mediante el Programa Regional de Apoyo a la Calidad y a la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias en Centroamérica (PRACAMS). Este se enmarca en la implementación del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, suscrito en 2012.

En el ámbito de la Comunidad del Caribe (CARICOM), se destaca la Organización Regional de la CARICOM sobre Normas y Calidad (CROSQ). Fue establecida en 2002 para facilitar el desarrollo de estándares regionales, promover la armonización de los sistemas de metrología y apoyar la producción sostenible de bienes y servicios, en el marco del proyecto conocido como Mercado y Economía Únicos del Caribe. Al igual que en Centroamérica, las actividades de la CROSQ están apoyadas financieramente por la Unión Europea, mediante un proyecto específico en el marco del Acuerdo de Asociación Económica entre el Foro del Caribe del Grupo de Estados de África, del Caribe y del Pacífico (CARIFORUM) y la Unión Europea, suscrito en 2008.

Por último, en el ámbito de la Alianza del Pacífico, se encuentra en negociación un capítulo sobre coherencia regulatoria. En este contexto, se está considerando el establecimiento de herramientas que permitan la implementación sistemática de elementos como la transparencia y la consulta pública, la revisión y medición ex ante y ex post del impacto de las regulaciones y la simplificación de trámites y servicios. Asimismo, se han registrado avances en la cooperación entre autoridades regulatorias de los sectores de productos farmacéuticos y cosméticos.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las secretarías de los distintos esquemas de integración.

En una perspectiva de mediano plazo, un desafío permanente es avanzar hacia una mayor integración formal entre el Brasil y México, por tratarse de las economías de mayor tamaño y sofisticación productiva de la región. Es en torno a estas dos grandes economías que resulta más factible estructurar encadenamientos productivos a los que puedan incorporarse empresas ubicadas en países de menor tamaño. En este sentido, la invitación formulada en junio de 2014 por los miembros de la Alianza del Pacífico al MERCOSUR para explorar una posible agenda de trabajo de interés común constituye una iniciativa positiva y a la que debería darse seguimiento con acciones concretas.

Por último, la apuesta por una mayor integración productiva regional y por fortalecer el comercio intrarregional no debe entenderse como un llamado al proteccionismo frente al resto del mundo. Las nuevas formas de organización de la producción en cadenas de valor inducen procesos de segmentación, estimulando el comercio de bienes intermedios y el comercio intraindustrial como rasgos típicos de la complementariedad productiva. En este sentido, corresponde evaluar con suma atención el efecto neto de las medidas que limitan el acceso a las importaciones. Específicamente, se debe incorporar en el análisis el impacto adverso que ellas podrían tener sobre la competitividad de los procesos productivos nacionales, al encarecer o limitar en demasía el acceso oportuno a bienes de capital, insumos, servicios o tecnologías de origen importado¹⁵. En suma, la nueva sustitución de importaciones debe ser auténtica, es decir, apoyada en mejoras en materia de innovación y competitividad y no en barreras administrativas o en economías que cierran sus fronteras.

¹⁵ Por ejemplo, alrededor de un 85% de las importaciones brasileñas de manufacturas procedentes de China corresponde a bienes intermedios y de capital, adquiridos por la industria brasileña para manufacturar bienes finales que esta exporta y vende en el mercado local (Pedro da Motta Veiga, presentación en el Foro Público de la OMC, septiembre de 2012). En trabajos recientes también se confirma el rol determinante que cumple el acceso a servicios modernos en la evolución de la competitividad y en la agregación de valor a las exportaciones (OMC, 2013a).

D. La centralidad de la política industrial

El desafío de potenciar la integración productiva entre las economías de la región excede con mucho la agenda comercial, abarcando una amplia gama de políticas públicas. En particular, existe un reconocimiento creciente del rol crucial que le cabe a una política industrial moderna en dicho esfuerzo. Particularmente en América del Sur, este reconocimiento se ha plasmado en la reciente aparición en varios países de iniciativas estratégicas orientadas a alcanzar una transformación productiva y exportadora (véase el recuadro III.2). En efecto, la persistencia en la mayoría de los países de la subregión de patrones exportadores basados en recursos naturales escasamente procesados ha estimulado un debate en torno a cómo la política industrial —también denominada de desarrollo productivo— podría desencadenar procesos de dinamización de las ventajas comparativas, en sectores donde la innovación cumple un rol protagónico. Por cierto, estos no se limitan a las manufacturas, sino que existen también amplios espacios para la innovación y la agregación de valor en sectores asociados a los recursos naturales y a los servicios modernos. De hecho, la irrupción de las cadenas de valor en la producción y el comercio mundiales tiende a hacer menos nítidas las fronteras entre sectores, por cuanto típicamente a lo largo de una misma cadena se encuentran actividades extractivas, manufactureras y de servicios, ligadas estrechamente entre sí.

Recuadro III.2

¿Hacia un resurgimiento de la política industrial en América Latina?

Recientemente, diversos gobiernos de la región han anunciado o puesto en ejecución iniciativas orientadas a transformar la estructura productiva y exportadora de sus economías. Específicamente, el objetivo es estimular la producción de nuevos bienes y servicios caracterizados por una mayor agregación de valor y contenido de conocimiento. De este modo, en el caso de América del Sur, se espera reducir la elevada dependencia actual de la explotación y exportación de materias primas, así como la vulnerabilidad ante las fluctuaciones de sus precios. Asimismo, se intenta reducir las brechas internas y externas de productividad, y con ello también la desigualdad, al ofrecer más y mejores opciones de inserción laboral para el conjunto de la población. Subyace a estas iniciativas el diagnóstico de que una real diversificación productiva y exportadora es un prerrequisito para alcanzar el desarrollo.

Entre las iniciativas más recientes en la subregión de América del Sur se cuentan la Agenda de Productividad, Innovación y Crecimiento Económico en Chile y el Plan Nacional de Diversificación Productiva del Perú, ambas anunciadas en mayo de 2014. Estas se suman a otras como el Plan Brasil Mayor, de 2011 (que sustituyó a la Política de Desarrollo Productivo de 2008), el Programa de Transformación Productiva de Colombia (creado en 2008), el Plan Estratégico Industrial 2020 de la Argentina (creado en 2011) y la Estrategia de Transformación de la Matriz Productiva del Ecuador (anunciada en 2012). Con naturales matices, todas estas iniciativas comparten varios elementos comunes, destacándose los siguientes:

- **Visión estratégica:** Se intenta transformar la actual estructura productiva y exportadora.
- **Selectividad:** Se focalizan los esfuerzos en un número acotado de industrias, sectores o actividades.
- **Rol más activo del Estado,** particularmente en: i) la identificación de las industrias, sectores o actividades prioritarios; ii) la provisión de infraestructura y bienes públicos necesarios para su desarrollo (transporte, logística, telecomunicaciones, energía, financiamiento e investigación y desarrollo (I+D)); iii) la identificación y eliminación de fallas de mercado o cuellos de botella; iv) la convocatoria a los actores relevantes y la coordinación de su accionar mediante alianzas público-privadas, y v) la generación de una institucionalidad adecuada para la decisión y ejecución de estas tareas.
- **Énfasis en la exportación y la internacionalización:** Se promueve la competitividad internacional en la exportación de nuevos bienes y servicios, así como la ampliación del universo de

empresas exportadoras, tanto directas como indirectas. En particular, se procura favorecer la inserción y el escalamiento de sectores productivos nacionales en cadenas de valor, ya sean regionales o mundiales. En el caso del Plan Brasil Mayor, se añade como objetivo la internacionalización corporativa, mediante la promoción de la IED en el exterior.

- **Importante rol de las alianzas público-privadas,** en el entendido de que las capacidades de ambos sectores son complementarias: Por una parte, el sector privado generalmente está en mejor posición para identificar oportunidades, pero suele enfrentar fallas de mercado que le impiden aprovecharlas. Por otra parte, los gobiernos cuentan con herramientas para resolver esas fallas, pero no necesariamente saben identificar las mejores oportunidades. Esto genera amplios espacios para la colaboración y la coordinación.
- **Énfasis en la sostenibilidad ambiental:** Este se expresa, por ejemplo, en objetivos como el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad y el desarrollo de las energías renovables.
- **Énfasis en la promoción de un desarrollo territorialmente equilibrado:** Se procura fortalecer la competitividad de las distintas regiones o territorios reduciendo las disparidades de desarrollo, así como otorgar mayores espacios de participación a los actores regionales y locales en el diseño e implementación de acciones concretas.
- **Énfasis en la inclusión social,** expresado en medidas orientadas específicamente a las pymes, las mujeres emprendedoras y otros actores vulnerables o históricamente excluidos.

Entre las principales líneas de trabajo previstas en los documentos analizados, se cuentan los siguientes^a:

- **Inversiones públicas estratégicas,** ya sea en infraestructura habilitante (por ejemplo, caminos y puertos) o en la creación y explotación de nuevas instalaciones productivas (por ejemplo, astilleros y refinerías).
- **Apoyo al desarrollo de conglomerados productivos (*clusters*).**
- **Programas de desarrollo de proveedores,** orientados especialmente a las pymes.
- **Programas orientados a mejorar el financiamiento disponible para las pymes y los emprendimientos innovadores** (por ejemplo, los nuevos emprendimientos tecnológicos).
- **Fomento de la infraestructura para la calidad** (certificaciones ISO, sanidad, trazabilidad).
- **Programas de formación de capital humano,** en consonancia con las necesidades de los sectores productivos.
- **Implementación de parques industriales y tecnológicos.**

Recuadro III.2 (conclusión)

Si bien todas las iniciativas analizadas entrañan una inquietud similar por avanzar en la diversificación productiva y exportadora, presentan también diferencias en términos de su marco temporal e institucional, objetivos específicos, modalidades operativas e instrumentos, entre otras dimensiones. A continuación se sintetizan algunas de las principales diferencias identificadas.

Todas las iniciativas analizadas, con la excepción del Plan Nacional de Diversificación Productiva del Perú, están orientadas a sectores determinados en los que se focalizarán los esfuerzos^a. No obstante, existe una gran diversidad en este ámbito. En el caso de Chile, se intenta promover nuevos bienes y servicios en sectores con un alto potencial probado de crecimiento, los que en general reflejan las actuales ventajas comparativas del país (por ejemplo, se mencionan la minería, la agroindustria, el turismo, la pesca y las energías renovables). En el caso del Ecuador, junto con agregar valor a la producción existente, se pretende desarrollar nuevas industrias estratégicas (refinería, astilleros, petroquímica, metalúrgica y siderúrgica). Los programas de la Argentina, el Brasil y Colombia contienen varios sectores priorizados comunes, ya sea a los tres países (vehículos y autopartes, calzados y cueros, textil y confecciones, y software, entre otros) o a dos de ellos (bienes de capital, química y petroquímica, y medicamentos en la Argentina y el Brasil; cosméticos, productos de aseo y biocombustibles en el Brasil y Colombia; productos lácteos en la Argentina y Colombia). El caso de Colombia se distingue por su énfasis relativamente mayor en los servicios, que comprenden 6 de los 20 sectores priorizados (tercerización de procesos de negocios y distintos tipos de turismo de intereses especiales, entre otros).

Una segunda diferencia se refiere al objetivo de sustituir importaciones por producción local. En los casos de la Argentina, el Brasil y el Ecuador, se busca la sustitución de importaciones en varios de los sectores priorizados, en particular industriales. Para ello se prevé el uso de diversos instrumentos, como la protección arancelaria, las medidas de defensa comercial (por ejemplo, los derechos antidumping), las normas técnicas, la tributación interna, los subsidios, los requisitos de contenido local y las preferencias en los procesos de compras públicas. En cambio, la sustitución de importaciones no figura explícitamente como un objetivo de las iniciativas anunciadas o en ejecución en Chile, Colombia y el Perú.

Una tercera diferencia se refiere a qué proporción de las cadenas de valor priorizadas se pretende promover en cada país. En términos simples, las iniciativas en ejecución o en curso en la Argentina, el Brasil y el Ecuador suponen un mayor interés en desarrollar cadenas completas verticalmente integradas, al menos en ciertas industrias. Por el contrario, las iniciativas de Chile, Colombia y el Perú parecen apuntar más bien a promover el desarrollo en estos países de ciertos eslabones de las distintas cadenas priorizadas.

Por último, existen diferencias en cuanto al tipo de metas planteadas. El Plan Brasil Mayor y el Plan Estratégico Industrial 2020 contienen metas cuantitativas precisas, ya sean agregadas (por ejemplo, participación de la inversión en el PIB, participación del país en las exportaciones mundiales, participación del valor agregado nacional en la producción) o por sector (en términos de producción, empleo, exportaciones e importaciones). Este tipo de metas no figura en las iniciativas anunciadas o en curso en Chile, Colombia, el Ecuador y Perú. No obstante, dado que

algunas son aún muy recientes, no se descarta que en una etapa posterior puedan incluir metas cuantitativas.

En la subregión norte de América Latina también se observan cambios significativos en el enfoque y la estrategia para promover el desarrollo industrial. Después de más de dos décadas en que las políticas horizontales fueron claramente dominantes, se registran esfuerzos decididos por diseñar e implementar una política industrial más activa. La apuesta por un modelo de crecimiento basado en la exportación de manufacturas ha dejado resultados insatisfactorios en términos de dinamismo de la actividad económica en su conjunto, así como del combate de los profundos rezagos sociales que caracterizan a la subregión. Dos factores que explican este fenómeno son: a) los escasos encadenamientos productivos entre las empresas exportadoras (en su mayoría de capital extranjero) y el resto de la economía local y b) la inserción en cadenas globales de valor a través de los eslabones intensivos en mano de obra poco calificada.

Ante estos retos, han surgido o se han reforzado diversos instrumentos de política industrial, entre los que destacan: la creación y el fortalecimiento de proveedores locales (exportaciones indirectas), créditos y garantías para pequeñas y medianas empresas, apoyo a sectores emergentes (aeronáutica, *software*, dispositivos médicos, entre otros), fortalecimiento de la institucionalidad en materia de competencia y la mejora del clima para hacer negocios. No obstante, existen marcadas diferencias entre los países de la subregión en términos de los recursos comprometidos, el enfoque de las políticas y su integración dentro de los planes nacionales de desarrollo.

Las recientes medidas tomadas por los gobiernos de El Salvador y México ejemplifican los cambios experimentados en la subregión. En septiembre de 2014, el Gobierno de El Salvador anunció el lanzamiento del Plan nacional de fomento, diversificación y transformación productiva, que da continuidad a la política industrial del gobierno anterior. El Plan identifica sectores estratégicos en actividades de manufactura y de servicios, y define acciones prioritarias, entre las que destacan: fomento a la calidad, diversificación de exportaciones, apoyo a la innovación y fortalecimiento de encadenamientos productivos. Este plan cuenta con dos elementos importantes de resaltar: a) tiene el apoyo al más alto nivel de gobierno y su implementación está coordinada por una organización pública (el Ministerio de Economía) con recursos y poder de convocatoria y b) para su elaboración se contó con la participación del sector privado a través de la creación de espacios de diálogo.

En México, el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018) ha adoptado un enfoque más pragmático y activo para la promoción industrial y ha creado nuevos instrumentos e instituciones públicas. Así, se creó el Instituto Nacional del Emprendedor, encargado de ejecutar y coordinar las políticas públicas de apoyo a los emprendedores y a las micro, pequeñas y medianas empresas. Por su parte, en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se abrió una Unidad de Productividad, encargada de transversalizar en los otros ministerios acciones de fomento a la productividad. Asimismo, con el objetivo de crear y fortalecer alianzas con el sector privado, se estableció el Comité Nacional de Productividad, integrado por representantes del sector público y privado, que formulará planes para incrementar la productividad.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de las iniciativas nacionales seleccionadas.

^a No todas estas líneas de trabajo están previstas en todos los casos ni de la misma manera. Sin embargo, todas se mencionan en más de uno de los documentos analizados.

^b En el caso de este instrumento, los sectores prioritarios serán identificados sobre la base de tres criterios. En primer lugar, los estudios de cadenas globales permitirán identificar la demanda externa potencial. En segundo lugar, los estudios regionales evidenciarán las barreras al crecimiento en las regiones y los sectores que pueden contribuir a reducirlos. Por último, los estudios sectoriales determinarán los sectores cuyo potencial ya empieza a manifestarse en altas tasas de crecimiento, pero que todavía no son macroeconómicamente relevantes, y aquellos que, a pesar de tener potencial, aún no logran despegar.

La política industrial, entendida en un sentido amplio, comprende un rango muy diverso de instrumentos (véase el cuadro III.6). Entre estos se cuentan los orientados a la mejora del acceso de las empresas al financiamiento, los de generación y difusión de nuevas tecnologías y conocimientos, los de capacitación, los incentivos a la asociatividad e internacionalización de las pymes, los programas de certificación de calidad y las políticas de conglomerados productivos.

Cuadro III.6
Tipos de política industrial

Tipos de políticas	Objetivos	Instrumentos
Políticas horizontales pasivas	No discriminar entre actividades	Políticas de competitividad <ul style="list-style-type: none"> - Macroeconomía estable - Garantías para el cumplimiento de contratos - Facilidad para la apertura de nuevos negocios - Protección de inversiones y construcción de infraestructura Políticas comerciales y de atracción de inversión extranjera directa <ul style="list-style-type: none"> - Acciones de apertura unilateral generalizada - Firma de acuerdos bilaterales o multilaterales en que no se distinguen o protegen sectores específicos - Apertura al capital extranjero
Políticas horizontales activas	Corregir fallas de mercado	Políticas para impulsar el desarrollo científico y tecnológico y la innovación <ul style="list-style-type: none"> - Apoyos directos para las actividades privadas de investigación y desarrollo (I+D) - Promoción de proyectos conjuntos de I+D que permitan internalizar externalidades Políticas orientadas a la formación de recursos humanos y la capacitación empresarial <ul style="list-style-type: none"> - Financiamiento a la formación de recursos humanos especializados y la protección de la propiedad intelectual Políticas de apoyo a las pymes y las microempresas <ul style="list-style-type: none"> - Políticas de apoyo en materia de acceso al crédito Políticas para corregir problemas derivados de información imperfecta <ul style="list-style-type: none"> - Organización de eventos, ferias y encuentros, elaboración de directorios empresariales - Organización de seminarios y conferencias
Políticas para el cambio estructural sin desafiar ventajas comparativas	Impulsar estrategias de desarrollo basadas en ventajas comparativas ya existentes	Políticas de acción directa del Estado <ul style="list-style-type: none"> - Proporcionar información sobre industrias nuevas coherentes con las ventajas comparativas - Coordinar inversiones en industrias relacionadas y mejorar la infraestructura - Otorgar subsidios fiscales directos - Aplicar exenciones tributarias no focalizadas - Crédito dirigido y con tasas de interés subsidiadas - Catalizar el desarrollo de industrias nuevas a través de la incubación o la atracción de inversión extranjera directa - Aranceles sobre el comercio exterior
Políticas para el cambio estructural que crean nuevas ventajas competitivas	Modificar y desafiar ventajas comparativas	Los instrumentos de política industrial utilizados en este enfoque combinan todos los anteriores con instrumentos de intervención directa del Estado en materia de financiamiento, estímulos fiscales, inversión pública y compras públicas, entre otros. En este enfoque, la política industrial debe confluir con políticas macroeconómicas, sociales y laborales para alcanzar el cambio estructural.

Fuente: Ramón Padilla Pérez y Jennifer Alvarado Vargas, "El resurgimiento de la política industrial", *Fortalecimiento de cadenas de valor como instrumento de política industrial. Metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica*, Libros de la CEPAL N° 123 (LC/G.2606-P), Ramón Padilla (ed.), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2014.

La política industrial es un elemento central de la propuesta de cambio estructural que la CEPAL ha planteado a la región en años recientes (CEPAL, 2010, 2012 y 2014b). Lo que se persigue con ella es fomentar la transición hacia actividades caracterizadas por mayores niveles de productividad y una mayor intensidad en conocimiento, ya sea en los sectores de manufacturas, recursos naturales o servicios. Ello puede hacerse tanto mediante políticas orientadas a fortalecer las ventajas comparativas ya existentes (por ejemplo, con una mayor incorporación de tecnología a las exportaciones de recursos naturales) como por medio de políticas tendientes a crear nuevas ventajas competitivas. Por cierto, la política industrial moderna debe ajustarse al contexto de globalización en que se inserta la región, caracterizado por una mayor apertura al comercio y a la IED y por las restricciones que algunos acuerdos comerciales y de inversión establecen al uso de ciertos instrumentos. En suma, lo que se persigue es una política industrial que apoye tanto la inserción en cadenas de valor como el desarrollo de vínculos virtuosos entre estas y la economía local de cada país.

La política industrial en la región se ha formulado e implementado tradicionalmente con una óptica que privilegia los objetivos nacionales. No obstante, si lo que se desea es promover los encadenamientos productivos transfronterizos, la sola acción en el nivel nacional puede resultar insuficiente e incluso ineficaz (por ejemplo, si las políticas implementadas en los distintos países participantes en una misma cadena se contraponen en vez de reforzarse mutuamente). Por este motivo, la CEPAL ha venido sugiriendo la posibilidad de dar los primeros pasos en la gestación de políticas industriales con algunos componentes plurinacionales, es decir, compartidos por varios países. Una herramienta útil para ello puede ser la metodología desarrollada por la CEPAL y la Agencia Alemana de Cooperación Internacional (GIZ) para el fortalecimiento de las cadenas de valor (véase el capítulo II).

Hasta ahora, la metodología de la CEPAL y la GIZ ha sido empleada principalmente para orientar la formulación de políticas industriales nacionales (por ejemplo, en la Argentina, El Salvador y Guatemala). Sin embargo, podría, con las debidas adaptaciones, constituir un marco conceptual útil para la coordinación de las políticas industriales de dos o más países participantes en una cadena de valor determinada. A partir de su aplicación a determinadas cadenas identificadas como prioritarias por los países involucrados, y del consiguiente diagnóstico de restricciones y oportunidades, sería posible hacer converger de manera coordinada en las empresas participantes una batería de iniciativas en diversas áreas críticas. Estas iniciativas dependerán de las especificidades de cada cadena, pudiendo incluir programas de desarrollo de proveedores, de asociatividad, de certificación de calidad, de capacitación, de homologación de normas técnicas, sanitarias y fitosanitarias, de trazabilidad o de medición y reducción de las huellas ambientales, entre otras.

Un ejemplo concreto del potencial que ofrece la cooperación regional o subregional en la implementación de la política industrial dice relación con la internacionalización de las pymes. En la región, las pymes presentan en general una baja productividad, una alta informalidad, serias restricciones de capital humano y problemas de gestión estratégica. Asimismo, tienen un limitado acceso al financiamiento para el comercio (Pérez-Caldentey y otros, 2014). Todo ello se traduce en una limitada capacidad de cumplir con los requerimientos aplicados en los mercados de exportación (por ejemplo, normas técnicas, de calidad, sanitarias, fitosanitarias y de sustentabilidad ambiental). De hecho, las microempresas y pequeñas empresas latinoamericanas casi no exportan, en fuerte contraste con lo que ocurre en las economías industrializadas (véase el cuadro III.7). Asimismo, una elevada proporción de las empresas exportadoras regionales (principalmente pymes) dependen de un número reducido de productos y mercados de destino, lo que dificulta su permanencia prolongada en la actividad exportadora (véase el gráfico III.4).

Cuadro III.7

Países seleccionados: participación en las exportaciones totales por tamaño de las empresas, alrededor de 2010^a
(En porcentajes)

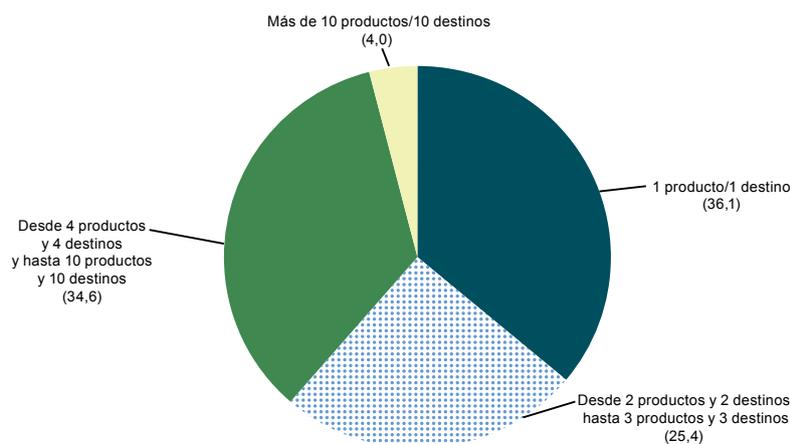
	Argentina	Brasil	Chile	España	Italia	Alemania	Francia
Microempresas	0,3	0,1	-	11,1	9,0	8,0	17,0
Empresas pequeñas	1,6	0,9	0,4	13,3	19,0	12,0	10,0
Empresas medianas	6,5	9,5	1,5	22,6	28,0	18,0	15,0
Empresas grandes	91,6	82,9	97,9	47,1	44,0	62,0	58,0

Fuente: Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (OCDE/CEPAL), *Perspectivas económicas de América Latina 2013: políticas de pymes para el cambio estructural* (LC/G.2545), Santiago de Chile.

^a En las cifras del Brasil no se incluyen las microempresas y las pequeñas empresas especiales, que representan el 6,6% de las exportaciones totales. En el caso de Chile, en la cifra de pequeñas empresas se incluyen las microempresas. En España, el 5,9% de las exportaciones corresponde a empresas cuyo tamaño se desconoce y que, por ende, no se incluyen en el cuadro. Las cifras de Alemania solo abarcan las exportaciones dentro de Europa.

Gráfico III.4

América Latina (10 países): distribución de las empresas exportadoras por número de mercados y productos, alrededor de 2010^a
(En porcentajes)

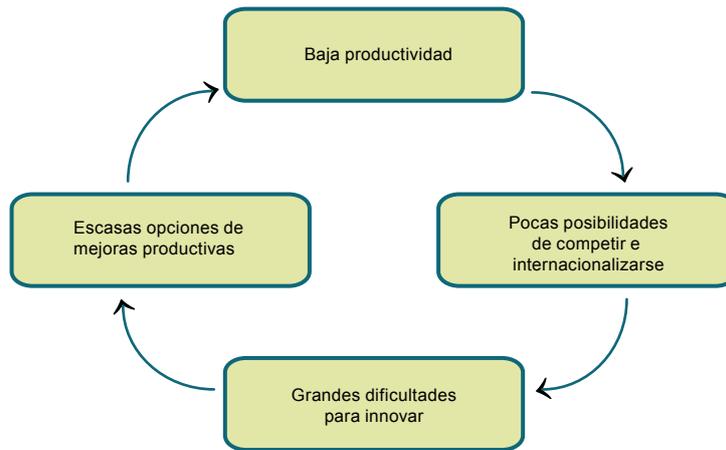


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de información de las aduanas de los respectivos países.

^a Se incluye información de la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, México, Panamá, el Paraguay, el Perú, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de).

Como ya se ha indicado, la dinámica de las cadenas de valor implica que muchas actividades antes radicadas en un solo país se trasladen a diferentes lugares del mundo. En este contexto, las grandes empresas crecientemente externalizan sus procesos productivos, que son realizados por pymes especializadas. Ello plantea a las pymes de la región posibilidades antes insospechadas como proveedoras de bienes y servicios para empresas de mayor tamaño. No obstante, los exigentes requerimientos de escala, costos, calidad y plazos que suelen caracterizar a las cadenas globales de valor constituyen barreras que limitan el aprovechamiento de esas oportunidades. Por ende, se requiere romper el círculo vicioso que condiciona y limita la internacionalización de las pymes regionales (véase el diagrama III.1).

Diagrama III.1
El círculo vicioso de la internacionalización de las pymes



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

Un mecanismo crecientemente utilizado en la región para fortalecer la articulación entre las grandes empresas y las pymes locales son los programas de desarrollo de proveedores. Estos generalmente contemplan diversas intervenciones orientadas a aumentar la capacidad de las pymes de satisfacer los requerimientos de las empresas compradoras actuales o potenciales, por ejemplo mediante mejoras de su gestión o la incorporación de nuevas tecnologías. Estos programas presentan una considerable heterogeneidad en la región, en varias dimensiones. Así, mientras el programa de Encadenamientos Productivos de Costa Rica está explícitamente orientado a promover la articulación entre proveedores locales y empresas multinacionales exportadoras (véase CEPAL, 2014a), otros programas como los existentes en Chile, El Salvador y México no tienen un vínculo explícito con la exportación.

Desde el punto de vista institucional, en varios países (por ejemplo, El Salvador, Honduras y México) los programas de desarrollo de proveedores han comenzado como iniciativas vinculadas a la cooperación internacional. En estos países, el desafío es implantar dichos programas de manera más permanente en la institucionalidad pública. Por el contrario, los programas de desarrollo de proveedores de Chile y Costa Rica tienen una trayectoria relativamente más larga y nacieron como iniciativas nacionales. Las diferencias entre las distintas experiencias nacionales se extienden también a temas como el tipo de apoyo prestado a las empresas participantes y el período de acompañamiento a estas.

La existencia de un número creciente de programas nacionales de desarrollo de proveedores sienta las bases para dar pasos más ambiciosos, desde la perspectiva de la integración productiva regional. Por ejemplo, podrían explorarse mecanismos que permitan conectar las demandas de las grandes empresas ubicadas en cada país (incluidas las empresas translatinas) con la oferta regional o subregional de proveedores, superando las limitaciones que puede presentar la oferta exclusivamente nacional.

La política industrial también es clave para la penetración y el escalamiento en las cadenas de servicios mundiales, como lo demuestra la experiencia de algunos países de la región. La entrada en dichas cadenas es posible por dos vías: la atracción de empresas multinacionales y la internacionalización de empresas locales (Taglioni y Winkler, 2014). Los gobiernos de la región han promovido sobre todo la primera vía, mediante una combinación de políticas. Entre ellas se cuenta la extensión a las empresas exportadoras de servicios de los beneficios fiscales o de otro tipo contemplados en las zonas francas, concebidas originalmente para promover la exportación de bienes (López y otros, 2014). Sin embargo, dado que varios países de la región ya poseen zonas francas, su sola existencia tiende a perder valor como incentivo para la instalación de empresas multinacionales.

Otro conjunto fundamental de políticas se refiere a la formación de recursos humanos. Entre estas iniciativas se incluyen la enseñanza del inglés para trabajadores cuya labor esté orientada al mercado estadounidense u otros mercados internacionales, así como el fortalecimiento de habilidades específicas para servicios especializados como la contabilidad, la ingeniería de distintos tipos y las tecnologías de la información¹⁶. Estos conocimientos específicos son cada vez más importantes en un contexto internacional en que se requiere escalar hacia tareas más complejas y en que, por consiguiente, resulta cada vez más difícil competir únicamente sobre la base de bajos costos laborales. En esta misma lógica, son importantes los programas de certificación de competencias, que pueden operar conjuntamente con los de capacitación o de manera independiente¹⁷.

En el caso de algunos países, como Chile en la década de 2000 y el Uruguay, los gobiernos proveen también otros incentivos, como el financiamiento parcial del costo de instalación, del arriendo de edificios y de la infraestructura tecnológica. Por otra parte, varios países de la región ofrecen incentivos para la innovación, investigación y desarrollo. Estos se refieren no solo a incentivos fiscales, sino también a estímulos para patentar nuevos servicios y medidas para proteger mejor la propiedad intelectual. En todos estos ámbitos, así como en los de capacitación y certificación de competencias, existen importantes espacios para la cooperación de mutuo beneficio entre el sector empresarial y las universidades y centros de investigación locales.

Otra herramienta importante para promover el crecimiento de las empresas locales de servicios es el uso estratégico de las compras públicas. Por ejemplo, en la región, las empresas multinacionales suelen ser los principales proveedores del Estado de servicios relacionados con las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), incluidos aquellos vinculados al gobierno electrónico. Ello se debe a que generalmente cuentan con diversas ventajas sobre sus competidoras locales, como mayor experiencia y reputación. Ello dificulta que estas últimas acumulen la experiencia necesaria para a su vez poder participar con éxito en procesos de contratación pública en el exterior (López y otros, 2014). El otorgamiento de un cierto nivel de preferencia a los proveedores locales, en particular los de menor tamaño, puede contribuir a romper este círculo vicioso.

Varios gobiernos de la región ofrecen asimismo apoyos específicos a empresas locales para promover su internacionalización. Estos esfuerzos deberían dirigirse tanto a las empresas que tienen potencial para vender sus servicios a otras empresas exportadoras en el país (internacionalización indirecta) como a aquellas que tienen potencial para comercializar sus servicios en los mercados extranjeros (internacionalización directa). Muchas firmas de la región disponen de buenas capacidades técnicas, pero carecen de conocimientos específicos de gestión y mercadeo para vender sus servicios en el exterior. El apoyo público podría dirigirse a la superación de estas debilidades, por ejemplo mediante la preparación de las empresas para que obtengan ciertas certificaciones requeridas a nivel internacional para la venta de servicios¹⁸.

Otro ejemplo del potencial que reviste la coordinación de las políticas industriales en el plano regional o subregional se refiere a la posibilidad de alcanzar acuerdos para evitar la competencia entre países (a veces miembros de un mismo esquema de integración) por atraer IED o localizar ciertas actividades en sus territorios, sobre la base de incentivos fiscales o de otro tipo. En ausencia de tales acuerdos, el resultado suele ser la concentración de inversiones y actividades en aquellas jurisdicciones (sean estas nacionales o subnacionales) que pueden ofrecer los mayores beneficios, marginando a las demás y debilitando las posibilidades de concretar una real integración productiva. Parece pues pertinente avanzar hacia una regulación de las políticas de incentivos en el espacio regional o, al menos, el subregional.

¹⁶ En la medida en que los currículos de la educación superior no están adaptados específicamente a las necesidades de las empresas, en algunos países como Colombia y Costa Rica se han creado cursos con una duración de entre seis meses y dos años orientados a la entrega de dichos conocimientos (*finishing schools*). Por su parte, el programa “Outsource to Colombia” (O2CO), iniciado en 2013 y que forma parte del Programa de Transformación Productiva (PTP), cofinancia programas especializados de capacitación para superar carencias que puedan presentar empresas interesadas en participar en el mercado de los servicios mundiales. El programa contempla también el apoyo para la formulación de planes de negocio y la obtención de certificaciones de calidad relevantes.

¹⁷ Por ejemplo, el programa *ispeak*, creado en 2009 por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, tiene por objetivo evaluar y certificar el dominio de inglés de los residentes en ese país, con el fin de proveer esta información a las empresas interesadas. Desde 2012, *ispeak* es coordinado por el PTP. A partir de 2013, fue incorporado a un componente de formación, orientado a empleados de las empresas de los sectores que trabajan con el PTP.

¹⁸ Por ejemplo, ISO 9000, Modelo Integrado de Madurez de Capacidad (*Capability Maturity Model Integration*, CMMI) y Biblioteca de Infraestructura de Tecnología de la Información (*Information Technology Infrastructure Library*, ITIL).

Por otra parte, resulta imprescindible avanzar en mecanismos que aseguren un adecuado financiamiento del comercio intrarregional, incorporando en la tarea a la banca nacional y regional de desarrollo. Tras analizar 111 programas de financiamiento del comercio ofrecidos por 23 instituciones financieras para el desarrollo de 14 países de la región, Pérez-Caldentey y otros (2014) constataron que la gran mayoría de ellos tienen un enfoque general, no estando diseñados específicamente para apoyar el comercio intrarregional. Lo anterior puede implicar en la práctica un sesgo a favor del comercio extrarregional, dado que las empresas de mayor tamaño tienen un mayor acceso a los programas de financiamiento del comercio ofrecidos por intermediarios financieros y comercian relativamente más con los mercados extrarregionales que las pymes. De lo anterior se infiere que una mayor oferta de programas orientados específicamente al comercio intrarregional beneficiaría particularmente a las pymes exportadoras (tanto directas como indirectas), y contribuirán de este modo al objetivo de lograr un comercio más inclusivo¹⁹.

Por último, la cooperación regional en ciencia, tecnología e innovación es otro campo promisorio para el desarrollo de nuevas políticas industriales con componentes plurinacionales. Así fue reconocido en la Reunión ministerial “Innovación y cambio estructural en América Latina y el Caribe: estrategias para el desarrollo regional inclusivo”, realizada en junio de 2013 en Río de Janeiro (Brasil). En ella, los ministros y otras altas autoridades del ámbito de la ciencia, la tecnología y la innovación de la región resolvieron promover políticas industriales orientadas a la creación de nuevos sectores, más allá de los aumentos de competitividad de los sectores existentes en la actualidad, contribuyendo así a avanzar en un paradigma tecnológico ambientalmente sostenible. La constitución en junio de 2014 de la Conferencia de Ciencia, Innovación y Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de la CEPAL provee un marco institucional propicio para definir una agenda de cooperación regional en este sentido. Por ejemplo, cabría sumar esfuerzos nacionales (que en la mayoría de los casos son de una escala demasiado limitada) para crear centros tecnológicos regionales en ámbitos de interés compartido, como el cambio climático, la eficiencia energética, las energías renovables y la biotecnología aplicada a la agricultura y la minería.

En suma, son múltiples los ámbitos en los que los gobiernos de América Latina y el Caribe podrían beneficiarse de una mayor articulación de las políticas de fomento productivo a nivel regional o subregional. Si bien el panorama actual es muy heterogéneo, en general la coordinación en este ámbito es aún insuficiente. El MERCOSUR se destaca por el alto grado de institucionalización asignado a la agenda de integración productiva (véase el recuadro III.3). No obstante, a la fecha no hay claridad sobre los objetivos específicos, acciones, plazos, presupuestos y responsables de las múltiples iniciativas en curso, todo lo cual hace difícil evaluar su impacto. Asimismo, no es posible desconocer que la integración productiva se ve necesariamente afectada por las barreras de distinta índole que aún afectan al comercio entre los miembros del bloque.

En los otros mecanismos subregionales de integración económica, la integración productiva no tiene una institucionalidad tan específica como en el MERCOSUR. Tal es el caso de la Comunidad Andina, del Mercado Común Centroamericano y de la Alianza del Pacífico. En los tres casos, con naturales matices, la integración productiva se persigue principalmente por medio de la remoción de obstáculos a la libre circulación de bienes, la acumulación de origen, la facilitación del comercio y la armonización o el reconocimiento mutuo de estándares técnicos y sanitarios. Estas medidas suelen acompañarse de acciones orientadas específicamente a la internacionalización de las pymes, como la organización de ruedas de negocios y la participación en pabellones conjuntos de ferias internacionales.

La existencia de una masa crítica de grandes empresas latinoamericanas altamente internacionalizadas constituye un activo de base para los esfuerzos en pos de una mayor integración productiva regional. Específicamente, sería oportuno abrir un diálogo al más alto nivel con las principales empresas translatinas sobre la posibilidad de que estas actúen como columna vertebral de las tareas de internacionalización de las pymes regionales. Por cierto, no se trata de exigir a las translatinas que se involucren en iniciativas que les resten competitividad, sino de conocer las exigencias mínimas (de calidad, oportunidad y volumen, entre otras dimensiones) que las pymes regionales deberían cumplir para que las translatinas estuvieran dispuestas a contratar sus servicios como proveedoras de bienes y servicios. La divergencia entre estas demandas y la realidad de las pymes puede ser considerable, y ese sería justamente el espacio para aplicar los instrumentos de una política industrial orientada a elevar los estándares técnicos y profesionales de estas empresas.

¹⁹ Una constatación adicional del estudio, a partir del análisis de 100 programas de financiamiento del comercio, es que solo el 18% de ellos tiene como destinatarias exclusivas a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), en tanto que un 74% no presenta restricciones de acceso según el tamaño de las empresas beneficiarias. Por los motivos ya expuestos, esta política podría en la práctica traducirse en un sesgo contra las MIPYMES.

Recuadro III.3**El tratamiento de la integración productiva en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR)**

Los primeros mandatos presidenciales orientados a institucionalizar el tratamiento de la integración productiva en la agenda de trabajo del MERCOSUR se remontan a 2006. Estos se plasmaron en la Decisión CMC N° 12/08, del 30 de junio de 2008, por medio de la cual se creó el Programa de Integración Productiva (PIP), con el objetivo general de “contribuir a fortalecer la complementariedad productiva de empresas del MERCOSUR, y especialmente la integración en las cadenas productivas de PYMES y de las empresas de los países de menor tamaño económico relativo...” Entre los 17 objetivos específicos mencionados, que no constituyen una lista exhaustiva, se cuentan algunos dirigidos a lograr una mayor asociatividad entre las empresas del bloque, por ejemplo mediante el desarrollo de conglomerados, consorcios de exportación o asociaciones entre empresas de mayor tamaño (“empresas ancla”) y redes de proveedores regionales. Otros objetivos apuntan a identificar las adecuaciones requeridas en los marcos normativos en que operan las empresas (por ejemplo, en el ámbito de la normalización técnica), así como a mejorar el acceso de estas al financiamiento, a una adecuada infraestructura de servicios y a tecnologías, entre otras materias.

Para alcanzar sus objetivos, el PIP contiene siete líneas de acción horizontales y dos sectoriales. Las primeras son: la cooperación entre los organismos vinculados al desarrollo empresarial y productivo, la complementación entre investigación y desarrollo y la transferencia de tecnología, la formación de recursos humanos, la articulación con otras instancias del MERCOSUR, la generación de información y su procesamiento, la articulación de medidas de facilitación del comercio y el financiamiento. A nivel sectorial, el Programa prevé la posibilidad de crear foros de competitividad

por sector, así como de emprender iniciativas sectoriales de integración de diverso tipo. Mediante la misma Decisión CMC N° 12/08, se creó el Grupo de Integración Productiva (GIP), compuesto por representantes designados por los gobiernos de los Estados miembros y encargado de coordinar y ejecutar el PIP. Cabe destacar que el PIP no contiene metas cuantificables, como tampoco plazos específicos ni una asignación presupuestaria para sus actividades. Posteriormente, mediante la Decisión CMC N° 67/12 del 6 de diciembre de 2012, se aprobó la creación del Mecanismo de Fortalecimiento Productivo del MERCOSUR (MFP), con el objeto de “promover el desarrollo de acciones integradas para el fortalecimiento de capacidades productivas conjuntas...” A la fecha, el MFP no ha entrado en funciones, ya que no se ha acordado su reglamento de funcionamiento. Por ello, tampoco hay claridad sobre su relación específica con el PIP y el GIP.

En el marco del PIP, funcionan varios comités de integración productiva, destinados a promover encadenamientos en los sectores aeronáutico, naval y de energía eólica. Por otra parte, desde 2013 se encuentra en ejecución un proyecto de integración productiva en el sector de autopartes, con recursos del Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM). A dicho proyecto se incorporaría próximamente otro, también con financiamiento del FOCEM, en el sector de petróleo y gas. Ambos proyectos tienen una duración prevista de dos años, y en conjunto comprometen recursos por cerca de 8 millones de dólares. Por último, también se están ejecutando proyectos bilaterales de integración productiva, destacándose los que desde 2013 llevan adelante el Brasil y el Uruguay en los sectores automotor, naval y de generación de energía eólica.

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

La cooperación regional o subregional en el ámbito del desarrollo productivo debiera tener un claro sesgo hacia la construcción de capacidades productivas y tecnológicas en las economías más pequeñas o de menor desarrollo relativo. Pueden operar para ello distintos instrumentos, como los fondos estructurales, el financiamiento de la banca multilateral y de desarrollo, y las alianzas con empresas inversionistas extranjeras que faciliten el acceso a capacitación, tecnología y cadenas de valor y de distribución. Lo relevante es asegurar que las economías menos desarrolladas cuenten con un apoyo externo que permita a sus empresas insertarse y ascender en las cadenas de valor, y a sus trabajadores elevar su productividad y sus salarios.

Cabe reiterar que la apuesta por una política industrial más activa no significa desatender la competitividad de las exportaciones de recursos naturales. Por el contrario, se trata de utilizar la política industrial para potenciar estos sectores, usándolos como palanca para elevar la complejidad de la base productiva en general y evitar la reprimarización. De hecho, la previsible expansión de la demanda mundial de materiales, energía y alimentos, especialmente en China, la India y el resto de Asia, abre insospechadas oportunidades de desarrollo y empleo para la región. Aprovecharlas de manera adecuada en el marco de una estrategia de transformación productiva implica retener en cada país una mayor proporción de los excedentes generados por la exportación de recursos naturales, así como destinar esos recursos a fortalecer la innovación tecnológica, la capacitación y el emprendimiento (Bitar, 2014).

Para ascender en las cadenas de valor asociadas a los recursos naturales, se requiere un esfuerzo deliberado y sistemático de incorporación de tecnología a las exportaciones agrícolas, mineras, forestales y de energía. Asimismo, resulta necesario estimular la formación de conglomerados y alianzas empresariales en torno a esos sectores, así como reforzar los eslabonamientos entre las actividades primarias, la manufactura y los servicios. La política industrial tiene un rol insustituible en todos estos ámbitos y son numerosos los espacios para una acción más coordinada de los países de la región.

E. Conclusiones

Las posibilidades de diversificar la estructura productiva y exportadora de la región están estrechamente ligadas a las perspectivas de su proceso de integración. Como se ha evidenciado en este capítulo, el comercio intrarregional se caracteriza por ser más diversificado e intensivo en manufacturas, tener un mayor contenido tecnológico, resultar más accesible para las pymes, y por ende crear relativamente más empleo, que el comercio con otras regiones. Se trata, por tanto, de un eslabón crucial no solo para la integración productiva regional, sino también para los avances nacionales en las estrategias de cambio estructural para la igualdad.

Superar la “trampa de los ingresos medios” que acecha a la región requiere innovación, aumentos de productividad, diversificación productiva e inversiones en infraestructura y capital humano. Para ello es imprescindible partir de una concepción moderna de la integración, apoyada en la creación competitiva de cadenas de valor. De allí surge el consenso que se viene gestando en la región para asignar un rol más destacado a los temas de integración en la base productiva, impulsando cadenas de valor regionales o subregionales. A fin de ser coherentes con ese planteamiento, es necesario tanto elevar el perfil de las políticas industriales nacionales como incorporar ese impulso con similar centralidad en las actividades de integración y cooperación regional. A la luz de los antecedentes expuestos, la región presenta mayores avances en la primera tarea que en la segunda.

Del análisis efectuado en el presente capítulo, se desprenden dos desafíos centrales para avanzar hacia una mayor integración productiva regional. El primero es garantizar el pleno acceso de las empresas establecidas en la región al mercado ampliado, fundamento básico de todo proyecto de integración económica. El segundo es lograr la coordinación de las políticas industriales nacionales en un marco regional o subregional. Ambos desafíos están estrechamente ligados: para ser exitosa, una estrategia orientada a la promoción de las cadenas regionales y subregionales de valor requiere un estrecho alineamiento entre la política industrial y la comercial.

Garantizar el pleno acceso al mercado ampliado es una tarea que excede la remoción de las barreras comerciales tradicionales de distinto tipo que subsisten, en mayor o menor grado, en los distintos mecanismos subregionales de integración. En efecto, hoy en día las principales barreras al funcionamiento de las cadenas internacionales de valor frecuentemente se relacionan con los altos costos de transacción derivados de operar en varios países con marcos normativos disímiles. Por ende, avanzar hacia un mercado regional integrado implica necesariamente atacar la fragmentación de los mercados nacionales y subregionales mediante un gradual acercamiento regulatorio en las áreas de mayor impacto sobre los flujos de comercio e inversión.

La dimensión regulatoria de la integración está indisolublemente ligada al tema de la política industrial, por cuanto muchos de los instrumentos que esta típicamente emplea son de carácter regulatorio. Este es el caso, entre otros, de las políticas relativas a los incentivos, a la contratación pública, al tratamiento de la inversión extranjera y a la adopción de estándares técnicos. En consecuencia, avanzar hacia un mercado regional con reglas comunes implica avanzar también hacia una coordinación regional de las políticas industriales nacionales. Obviamente, esto implica sacrificar grados de autonomía nacional en la formulación y puesta en marcha de dichas políticas. Sin embargo, se trata de un desafío ineludible si realmente se desea insertar a la región en el mapa mundial de las cadenas de valor y explotar a pleno el potencial que ofrece su mercado. Así lo señalan la experiencia de Europa y Asia oriental, y el fuerte énfasis regulatorio que caracteriza a procesos en curso como el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP) y el Acuerdo Transatlántico sobre Comercio e Inversión entre los Estados Unidos y la Unión Europea (TTIP).

En una economía mundial que opera cada vez más sobre la base de macrorregiones integradas, la convergencia entre los distintos esquemas de integración latinoamericanos y caribeños parece no solo necesaria, sino urgente. Esa convergencia excede largamente el ámbito de las políticas comerciales, sobre todo cuando se trata de gestar cadenas subregionales o regionales de valor. Estas dependen en gran medida de la calidad de la infraestructura regional de transporte, logística, energía y comunicaciones, así como de la convergencia regulatoria entre países. Por lo tanto, más allá de las diferencias de aproximación a los aspectos comerciales y arancelarios que pueden caracterizar a los diversos esquemas, el espacio que resta es suficientemente amplio como para avanzar en múltiples campos de las políticas públicas.

La tarea que enfrentan los países de la región no se agota en lograr insertarse en algunas cadenas de valor regionales o mundiales, si bien este constituye un necesario punto de partida. El desafío consiste en incrementar el valor agregado generado localmente, así como en ascender en la jerarquía de dichas cadenas, transitando desde

actividades simples a otras de mayor complejidad. Este proceso de escalamiento no es sencillo ni espontáneo. Depende en forma crucial de políticas públicas en que se exprese un compromiso con tal objetivo. En definitiva, el desafío consiste en construir elementos diferenciadores, más allá de la dotación de recursos naturales o los bajos costos laborales. Para ello, la política industrial tiene un papel insustituible.

La mejor manera de maximizar los beneficios y minimizar los riesgos asociados a las cadenas de valor es la aplicación de políticas que: i) refuercen la sinergia entre las políticas de comercio y de inversión, favoreciendo una promoción coordinada de ambas y ubicando el estímulo a dichas cadenas en las políticas de desarrollo industrial; ii) apunten a superar los cuellos de botella en materia de infraestructura que limiten el potencial de esas cadenas; iii) fomenten las capacidades productivas de las empresas locales, y iv) apoyen la adquisición de conocimientos especializados de la mano de obra local. Una consideración transversal a estos esfuerzos debe ser que tengan un claro sesgo hacia la construcción de capacidades productivas y tecnológicas en las economías más pequeñas o de menor desarrollo relativo.

En suma, la política industrial aparece hoy como un eje destacado de la renovación del proceso de integración. Ahora bien, la coordinación de las políticas industriales nacionales plantea obvios desafíos políticos, técnicos e incluso presupuestarios. Por ello, estas iniciativas necesariamente han de ser graduales y aproximativas, y se debe avanzar por prueba y error en aquellas actividades de mayor impacto sobre el comercio intraindustrial y las cadenas de valor subregionales.

Una segunda consideración práctica que surge de la experiencia regional es que no basta con una buena formulación de políticas industriales coordinadas, sino que es preciso también mejorar las capacidades de implementación. Esto demanda mejorar las capacidades técnicas de los entes responsables —organismos gubernamentales y secretarías de los mecanismos de integración— y comprometer recursos de una cuantía suficiente para que las acciones emprendidas efectivamente tengan el impacto esperado. Se requiere asimismo mejorar el monitoreo y la evaluación, aspectos centrales para corregir eventuales deficiencias en la formulación o implementación de las políticas, así como para legitimar la asignación de recursos a estas.

Una tercera consideración se refiere a la relación entre los encargados de formular políticas y los agentes económicos que deben operar en el marco definido por estas. Actualmente, las decisiones de los principales actores empresariales de la región tienen, en general, un vínculo limitado con las que se toman en las instituciones de integración regional y subregional. Es preciso corregir esta deficiencia. En particular, para promover cadenas de valor regionales o subregionales competitivas es necesario un diálogo fluido con los sectores empresariales y laborales que son los principales actores de dichas cadenas. Este diálogo, basado en información técnica sólida, contribuiría a dar mayor pertinencia a las futuras iniciativas de integración productiva y de coordinación de políticas industriales. Como ya se ha indicado, las empresas translatinas deberían ocupar un lugar central en ese diálogo, dado su fuerte despliegue regional y su capacidad de generar encadenamientos con proveedores locales.

Bibliografía

- Avenidaño, Rolando, Christian Daude y José Ramón Perea (2013), “Internacionalización de las PYMES mediante las cadenas de valor ¿Cuál es el rol del financiamiento?”, *Revista Integración y Comercio*, N° 37, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), julio-diciembre.
- Bitar, Sergio (2014), “Las tendencias mundiales y el futuro de América Latina”, *serie Gestión Pública*, N° 78 (LC/IP/L.328), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), enero.
- CAF/CEPAL/OCDE (Banco de Desarrollo de América Latina/Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2013), *Perspectivas Económicas de América Latina 2014: logística y competitividad para el desarrollo* (LC/G.2575), París.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014a), *Cadenas globales de valor y diversificación de exportaciones. El caso de Costa Rica* (LC/L.3804), Santiago de Chile, abril.
- _____(2014b), *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible* (LC/G.2586(SES.35/3)), Santiago de Chile.
- _____(2014c), *Integración regional. Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas* (LC/G.2594), Santiago de Chile, mayo.

- ___ (2014d), *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe, 2013*, Santiago de Chile, junio.
- ___ (2013), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2578-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.13.II.G.5.
- ___ (2012), *Cambio estructural para la igualdad: Una visión integrada del desarrollo* (LC/G.2524(SES.34/3)), Santiago de Chile.
- ___ (2010), *La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir* (LC/G.2432(SES.33/3)), Santiago de Chile.
- Durán, José y Dayna Zaclicever (2013), “América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor”, *serie Comercio Internacional*, N° 124 (LC/L.3767), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Dussel Peters, Enrique y Kevin 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/E), Santiago de Chile, agosto.
- Gayá, Romina y Kathia Michalczewsky (2014), “El comercio intrarregional sudamericano: patrón exportador y flujos intraindustriales”, *Nota Técnica # IDB-TN-583*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)- Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), mayo.
- Hernández, René y otros (eds.) (2014a), “Latin America’s emergence in global services. A new driver of structural change in the region?”, *Libros de la CEPAL*, N° 121 (LC/G.2599-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), marzo.
- ___ (eds.) (2014b), “Global value chains and world trade: Prospects and challenges for Latin America”, *Libros de la CEPAL*, en prensa.
- López, Andrés y otros (2014), “Promotion policies for services offshoring: Global analysis and lessons for Latin America”, *Latin America’s emergence in global services. A new driver of structural change in the region?*, R. Hernández y otros (eds.), *Libros de la CEPAL*, N° 121 (LC/G.2599-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Padilla Pérez, Ramón (ed.) (2014), “Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial. Metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica”, *Libros de la CEPAL*, N° 123 (LC/G.2606-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Pérez-Caldentey, Esteban y otros (2014), “El financiamiento del comercio internacional y el rol de la banca de desarrollo en América Latina y el Caribe”, *serie Financiamiento del Desarrollo*, N° 251 (LC/L.3761), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Taglioni, Daria y Deborah Winkler (2014), “Making global value chains work for development”, *serie Economic Premise*, N° 143, Washington, D.C., Banco Mundial, mayo.



La promoción de la integración regional en el Caribe para fortalecer las relaciones de comercio exterior

- A. Las características especiales del Caribe plantean un reto a la integración subregional
- B. Estado de la integración regional en la CARICOM y en el Gran Caribe
 1. Progreso de la iniciativa del Mercado y Economía Únicos de la CARICOM (MEUC)
 2. Mayor integración en la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS)
 3. Los vínculos entre la CARICOM y el Gran Caribe
 4. Aplicación de un enfoque de cadenas de valor para aumentar la producción y la complementariedad comercial
- C. Vínculos externos de la CARICOM
 1. La CARICOM y los Estados Unidos
 2. La CARICOM y el Canadá
 3. La CARICOM y la Unión Europea
 4. Relaciones comerciales de la CARICOM con Centroamérica y el resto de América Latina
- D. Hacia una mayor cooperación entre el Caribe y América Latina
- E. Conclusiones
- Bibliografía

A. Las características especiales del Caribe plantean un reto a la integración subregional

Los países del Caribe tienen características especiales y circunstancias y limitaciones particulares, que plantean retos a sus procesos de integración. Entre ellas, se encuentran la geografía, las grandes diferencias en cuanto a los ingresos y a la población, la pequeña escala de la producción y las exportaciones, la significativa dependencia de mercados extranjeros y la vulnerabilidad macroeconómica y ambiental, con un alto grado de exposición a los desastres naturales.

En términos geográficos, 12 de los 15 Estados miembros del Foro del Caribe del Grupo de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (CARIFORUM) son islas, repartidas en un área total de solo 60.000 km². Únicamente tres países miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) forman parte del continente: Guyana y Surinam, en América del Sur, y Belice, en Centroamérica. Todos los países del Caribe se consideran pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID). Las características geográficas de las islas no impiden la integración, pero plantean retos adicionales, especialmente en lo referente a los costos logísticos y de transporte¹.

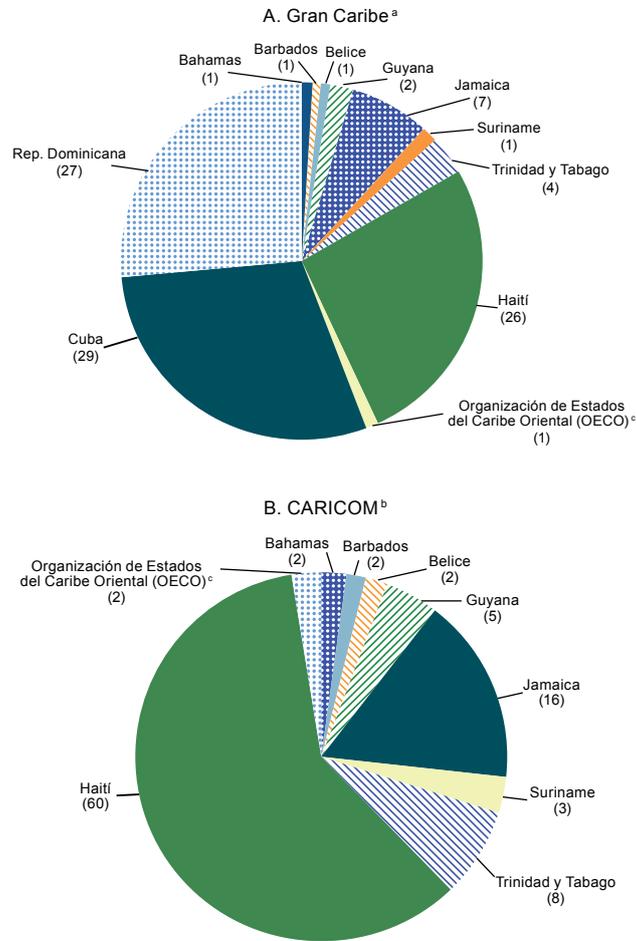
Existe una gran heterogeneidad de ingresos y población entre los miembros de la CARICOM. El producto interno bruto (PIB) por habitante varía entre los menos de 800 dólares de Haití y los más de 21.000 dólares en el caso de las Bahamas. En cuanto a la distribución de la población, el 75% de los habitantes de la Comunidad se concentran en Haití y Jamaica (10 millones y 2,8 millones, respectivamente), mientras que los siete países de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) tienen poco más de medio millón de habitantes en conjunto. Estos datos confirman que el Caribe es la subregión más heterogénea de América Latina y el Caribe (véase el gráfico IV.1).

Otra característica destacable es la reducida escala productiva y exportadora de los países del Caribe y su concentración en unos pocos mercados de exportación. Pese a que sus economías son abiertas y están orientadas a la exportación, constituyen una proporción reducida del comercio mundial y regional (menos del 0,2% y el 1,2%, respectivamente, en 2013). De los países miembros de la CARICOM, solo algunos pueden ser catalogados como productores de bienes y, en esos casos, la producción se limita a una gama muy reducida de productos básicos. En el resto de los integrantes de la CARICOM, los servicios constituyen una gran proporción del PIB y de las exportaciones, por encima del 70% en muchos países, especialmente entre los miembros de la OECS (véase el cuadro IV.1).

Debido a su dependencia de las exportaciones de unos pocos productos primarios, los países del Caribe son vulnerables a los choques externos, especialmente a las variaciones de los precios de los productos básicos. A excepción de Trinidad y Tabago y Suriname, los demás países de la CARICOM suelen registrar un elevado déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos. En 2013, este déficit llegó al 5,2% del PIB, más del doble del correspondiente al conjunto de América Latina y el Caribe (1,9%). A esto se agrega la elevada carga de la deuda pública, que en varios países supera el 100% del PIB. Entre 2008 y 2009, los pagos de intereses de la deuda alcanzaron el 14% del PIB en Jamaica, el 9% en Saint Kitts y Nevis y el 4% en Santa Lucía (CEPAL, 2010). Además, Belice, Granada, Jamaica y Saint Kitts y Nevis, cuyos niveles de deuda externa son insostenibles, intentaron reestructurar parcialmente sus deudas en 2012 (Naciones Unidas, 2013). Sin embargo, los datos muestran que, si bien algunos pequeños países han reducido el valor nominal de su deuda después de una reestructuración, en varios casos, especialmente en el Caribe, el volumen de deuda no menguó, sino que se alargaron los plazos y disminuyeron las tasas de interés (Naciones Unidas, 2014). Otro factor que contribuye a la precaria situación macroeconómica del Caribe es el déficit fiscal, que, según las estimaciones, superó el 3% del producto en el conjunto de los países del grupo entre 2010 y 2013 (CEPAL, 2013b). La debilidad de las finanzas públicas es patente de manera especial en las economías más pequeñas: el déficit fiscal fue del 10% del PIB en Dominica y del 20% en Montserrat (Alleyne y otros, 2013).

¹ Se estima que los costes de logística en el Caribe duplican el promedio mundial. Transportar carga de México a Belice por tierra es más rápido, fácil y barato que hacerlo a cualquier otro destino del Caribe (Stoneman, Pollard e Inniss, 2012).

Gráfico IV.1
Gran Caribe y Comunidad del Caribe (CARICOM): distribución de la población, 2013
(En porcentajes)



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

^a 38,4 millones de habitantes.

^b 17,0 millones de habitantes.

^c Las cifras relativas a la OECO incluyen información de Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía.

Las exportaciones de la subregión se dirigen principalmente a mercados extrarregionales, como el Canadá, los Estados Unidos, el Reino Unido y el resto de la Unión Europea. Solo el 15% de las exportaciones de la subregión corresponden al mercado regional del Caribe. La reducida proporción de exportaciones destinadas a América Latina es otro rasgo destacable de la estructura del comercio de los países de la CARICOM. Aunque en conjunto el 26% del total de las ventas al exterior de los países de la subregión se dirigen a América Latina y el Caribe, para algunas de esas economías los mercados extrarregionales son más importantes que el intrarregional. La región es el destino de menos del 10% de las exportaciones de las Bahamas, Haití y Jamaica (véase el gráfico IV.2). El comercio entre los miembros de la CARICOM, por su parte, se concentra en los países más desarrollados².

² Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago.

Cuadro IV.1
El Caribe: indicadores seleccionados relativos al producto interno bruto (PIB) y a las exportaciones, 2012^a
(En dólares y porcentajes del PIB)

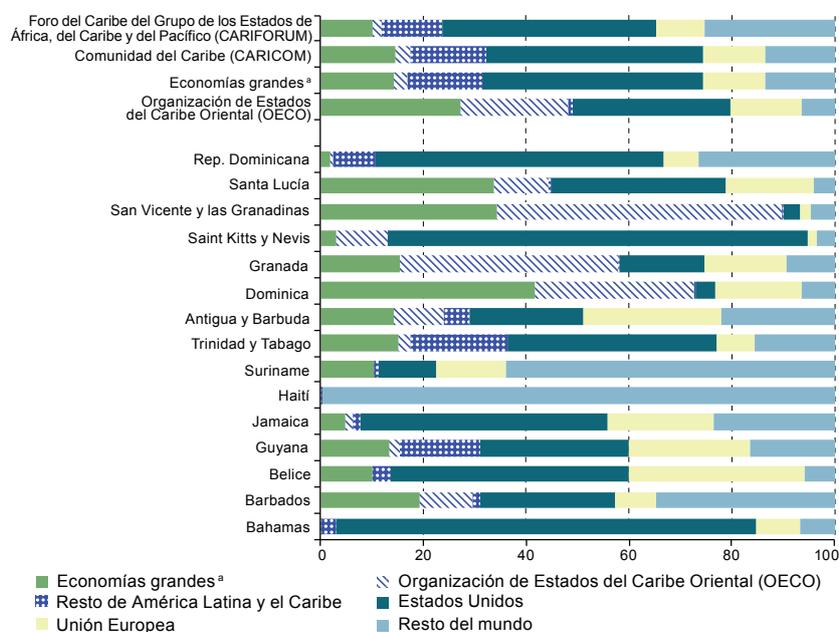
País/subregión	Indicadores relativos al PIB					Exportación de bienes <i>(en porcentajes de las exportaciones totales)</i>	
	PIB per cápita <i>(dólares)</i>	Servicios <i>(en porcentajes del PIB)</i>	Cuenta corriente <i>(en porcentajes del PIB)</i>	Deuda pública <i>(en porcentajes del PIB)</i>	Asistencia oficial para el desarrollo <i>(en porcentajes del PIB)</i>	Hacia América Latina y el Caribe	Tres productos principales ^b
Países del Caribe	4 860	52,5	-6,1	52,5	2,1	39,0	32,5
Comunidad del Caribe (CARICOM)	4 307	56,8	-5,2	67,8	3,0	27,8	45,0
Bahamas	21 908	76,5	-17,5	54,5	...	3,1	91,3
Barbados	16 203	81,7	0,0	87,3	...	31,1	41,0
Belice	4 858	58,7	-2,2	72,8	2,7	13,7	62,6
Guyana	3 585	47,8	-14,4	62,0	4,5	31,0	58,3
Haití	776	...	-4,6	28,2	20,1	2,8	89,0
Jamaica	5 374	66,3	-12,8	134,1	0,6	7,8	64,1
Suriname	9 182	52,7	4,9	28,6	2,6	14,6	95,5
Trinidad y Tabago	17 899	37,2	4,0	45,0	...	31,6	63,6
Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO)	8 405	75,6	-17,1	82,90	4,8	49,5	69,6
Antigua y Barbuda	13 405	80,4	-14,0	89,4	0,2	29,1	69,7
Dominica	6 919	70,7	-11,1	72,7	12,0	78,4	69,2
Granada	7 598	77,8	-24,1	88,6	4,5	58,7	42,8
Montserrat	13 104	...	-33,1	...	72,1	...	...
Saint Kitts y Nevis	13 659	74,2	-11,4	129,3	4,3	13,8	82,7
San Vicente y las Granadinas	6 558	73,2	-14,2	71,0	4,0	44,9	58,6
Santa Lucía	6 349	73,5	-27,8	67,0	3,2	90,9	54,8
Cuba	6 288	...	...	...	...	5,0	77,3
República Dominicana	5 795	54,7	-7,2	33,3	1,0	25,0	22,4
América Latina y el Caribe	9 510	53,5	-1,9	46,3	0,5	19,8	19,6
Comunidad Andina	6 616	52,6	-2,5	30,3	0,8	28,9	45,0
MERCOSUR	11 397	53,8	-1,4	52,8	0,4	23,8	20,7
Mercado Común Centroamericano	4 233	55,9	-6,1	36,1	2,1	44,3	20,7

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

^a Los indicadores calculados para las distintas subregiones y para la región en conjunto corresponden a promedios ponderados sobre la base del PIB o de las exportaciones, según el caso.

^b Según la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional, Revisión 2, a cuatro dígitos.

Gráfico IV.2
Gran Caribe y Comunidad del Caribe (CARICOM): distribución de las exportaciones totales, por socios comerciales, 2012
(En porcentajes)



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

^a Economías grandes: Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago.

Las exportaciones de bienes de los países caribeños muestran una elevada concentración. En general, los tres primeros bienes exportados representan entre el 40% y el 90% del total. Generalmente, se trata de productos básicos (véase el cuadro IV.1). Guyana depende de la agricultura (en particular, el azúcar y el arroz) y de la minería (oro, bauxita y alúmina) y Belice del azúcar, los cítricos y las bananas, así como del petróleo. La actividad económica de Trinidad y Tabago se basa principalmente en el petróleo, los productos químicos y el gas natural, la de Jamaica en la minería (aluminio y bauxita) y la de Suriname en la minería (oro y aluminio) y el petróleo. Las exportaciones de productos manufacturados son muy escasas y, en general, también se caracterizan por una alta concentración en pocos bienes. A modo de ejemplo, se pueden citar las exportaciones de polímeros en las Bahamas (46% de las exportaciones totales), de confecciones en Haití (89%), de medicamentos en Barbados (15%) y de equipos eléctricos y aparatos para telecomunicaciones en Saint Kitts y Nevis (73%).

A diferencia de los productos básicos exportados por los países de la CARICOM, que se transportan en buques tanque, las importaciones de manufacturas y bienes de consumo de la subregión se desplazan en contenedores. Como el volumen de carga es escaso, los servicios navieros son irregulares y muy costosos. En general, las rutas marítimas internacionales regulares de mayor volumen existentes en la zona son las de conexión entre América del Norte y América del Sur y entre los países europeos y América del Norte. De los 17 puertos más importantes de la CARICOM, solo tres son centros de trasbordo global y regional (Kingston, Freeport (Bahamas) y Puerto España) (Sánchez y Wilmsmeier, 2009). El resto de las islas no es atendido por navieras internacionales, por lo que el servicio se presta a través de pequeñas embarcaciones de enlace que realizan trasbordo de carga entre los puertos pequeños del Caribe Oriental (Cordero, 2014). El 84% del total de la carga en contenedores movilizada por los puertos del Gran Caribe en el período entre 2010 y 2012 se concentró en cinco puertos, con una participación destacada de la República Dominicana y Cuba (26%).

Los altos costos de transporte marítimo que deben asumir los países de la CARICOM tienen un efecto negativo sobre su competitividad y sus opciones de aprovechar cadenas regionales o globales de valor. En particular, el hecho de que solo Guyana y Suriname compartan una frontera terrestre pone de relieve la importancia de contar con una infraestructura eficiente de transporte marítimo. En este contexto, los países de la CARICOM han incluido entre los cinco “proyectos ancla” de su Estrategia regional de ayuda para el comercio entre 2013 y 2015 la creación de un servicio rápido de transbordo en el Caribe meridional y la modernización de la infraestructura regional de puertos. Con ello, se espera movilizar recursos internacionales que permitan implementar esos proyectos (McLean y Yoshida, 2014).

El transporte aéreo entre los países de la CARICOM muestra varias similitudes con el transporte marítimo. En 2009, cada país miembro disponía de servicios regulares directos con un promedio de solo cuatro de los demás Estados miembros (CARICOM, 2009), lo que equivale a una cobertura del 23%, con algunas islas prácticamente desconectadas de las demás (las Bahamas, Dominica, Haití y Saint Kitts y Nevis en particular apenas tienen conexiones con los demás países). Antigua, Barbados y Trinidad poseen más de diez servicios conectados con el resto de las islas. Cuando no existen rutas directas, los pasajeros deben hacer uso de conexiones a través de Centroamérica, los Estados Unidos o Puerto Rico, lo que dificulta la conectividad y el flujo de negocios entre los miembros de la Comunidad.

Los países de menor desarrollo relativo de la CARICOM dependen fuertemente de la importación de insumos intermedios y de energía para la producción local, especialmente combustibles (petróleo y gas). Sus principales proveedores son Trinidad y Tabago y la República Bolivariana de Venezuela. En este último caso, la iniciativa PETROCARIBE³ ha proporcionado a los países de la CARICOM financiamiento de las compras de petróleo por un valor en torno al 3,5% del PIB de la subregión y cercano al 6% del PIB en el caso de las pequeñas islas de la OECO⁴. Cabe destacar la política energética de la CARICOM, aprobada por sus Estados miembros en marzo de 2013. Entre sus objetivos se cuentan alcanzar un patrón más sostenible de oferta y uso de energías renovables, reducir la dependencia regional de los combustibles fósiles, lograr una mayor eficiencia y conservación de energía y adoptar una senda de desarrollo baja en carbono (McLean y Yoshida, 2014).

³ El Acuerdo de cooperación energética PETROCARIBE fue firmado el 29 de junio de 2005 por 14 países: Antigua y Barbuda, Bahamas, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Jamaica, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Suriname y Venezuela (República Bolivariana de).

⁴ Estimaciones basadas en información sobre las cuotas otorgadas por Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA) y PETROCARIBE a los países del Caribe, el porcentaje de financiamiento de largo plazo (SELA, 2013) y los precios oficiales de la cesta de petróleo venezolano obtenida del Ministerio del Poder Popular de Petróleo y Minería de la República Bolivariana de Venezuela para el período entre 2008 y 2012.

Otro factor que contribuye a la vulnerabilidad externa del Caribe es su dependencia de la inversión extranjera directa (IED), como demuestran los altos flujos de IED que reciben sus economías en relación con sus tamaños. La proporción de entradas de IED con respecto al PIB fue del 8,9% para el conjunto de la región en 2013, con muchos países por encima del 10%. En cambio, en el mismo año, esa proporción fue del 3,1% en América Latina (véase el cuadro IV.2). En 2013, el Caribe recibió 6.052 millones de dólares en concepto de IED, lo que representa una disminución del 28% respecto de 2012, cuando la subregión recibió en total 8.413 millones de dólares. Cerca de la mitad de esa caída de la IED recibida se debió a la reducción de las inversiones extranjeras absorbidas por la República Dominicana.

Cuadro IV.2
El Caribe y América Latina: entradas de inversión extranjera directa, 2008-2013
(En millones de dólares y porcentajes)

País	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Proporción del PIB en 2013
Antigua y Barbuda	161	85	101	68	134	138	11,2
Bahamas	1 032	753	960	971	575	410	5,0
Barbados ^a	464	247	290	700	544	...	12,9
Belice	170	109	97	95	194	89	5,6
Dominica	57	43	25	14	23	18	3,6
Granada	141	104	64	45	34	78	9,4
Guyana	178	164	198	247	294	214	7,1
Haití	30	38	150	181	179	186	2,2
Jamaica	1 437	541	228	220	490	567	3,9
República Dominicana	2 870	2 165	1 896	2 275	3 142	1 991	3,3
San Vicente y las Granadinas	159	111	97	86	115	127	17,5
Saint Kitts y Nevis	184	136	119	112	94	112	15,1
Santa Lucía	166	152	127	100	80	88	6,6
Suriname	-231	-93	-248	70	61	113	2,2
Trinidad y Tabago	2 801	709	549	1 831	2 453	1 922	7,5
El Caribe	9 617	5 264	4 654	7 015	8 413	6 052	8,9
América Latina y el Caribe	139 842	83 723	129 427	169 538	177 021	184 920	3,1

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras y estimaciones oficiales al 8 de mayo de 2014.

^a Sin datos disponibles para 2013.

La característica más significativa de la IED en el Caribe es la existencia de dos tendencias parcialmente opuestas (De Groot y Pérez Ludeña, 2014). Por un lado, están las economías especializadas en recursos naturales, como Guyana, Suriname y Trinidad y Tabago, que han experimentado un aumento de la IED durante los últimos años (especialmente hasta 2012). Sin embargo, la mayoría de las economías del Caribe dependen del sector turístico. La IED en actividades relacionadas con el turismo ha ido decreciendo desde la crisis financiera de 2008, pero en 2013 se produjo un repunte significativo de la actividad en muchos de estos países, lo que podría generar nuevos empleos. Además de los sectores de los recursos naturales y el turismo, también se ha producido un aumento de actividad en el ámbito de la generación de electricidad en el Caribe (CEPAL, 2013a).

Otro elemento diferenciador del Caribe es su alta exposición a frecuentes desastres naturales, como huracanes, tormentas tropicales e incluso terremotos. Por lo general, son fenómenos que tienen un impacto directo en la infraestructura y los ecosistemas costeros y un efecto indirecto en el turismo y la agricultura, con lo que se reduce el crecimiento económico. Por ejemplo, el terremoto de Haití de 2010 causó pérdidas equivalentes al 113% del PIB. El mismo año, la tormenta tropical Tomás provocó pérdidas equivalentes al 36% del PIB en Santa Lucía (CEPAL, 2010). En Granada y Jamaica, el PIB cayó alrededor de 10 y 2,5 puntos porcentuales, respectivamente, como consecuencia del huracán Iván en 2004, en tanto que el PIB de Belice se contrajo un 4% tras el paso del huracán Dean en 2007. En los últimos 60 años, la región ha padecido 187 eventos extremos en total (Fraser, 2013).

Los pequeños Estados insulares del Caribe están desproporcionadamente expuestos a los riesgos derivados del cambio climático. Además, por su configuración física y por la estructura de sus economías, son muy vulnerables a la degradación ambiental de alcance local, como la contaminación de zonas costeras y de aguas superficiales y subterráneas como consecuencia de una gestión de residuos inadecuada. Debido al tamaño de sus economías y a que

se requieran determinadas escalas para que ciertas soluciones sean eficientes (por ejemplo, en materia de tratamiento de desechos, gestión y aprovechamiento de pesquerías y conservación marina), la cooperación subregional es aún más necesaria. Asimismo, la gestión de ecosistemas de uso común, como el mar Caribe, no es posible sin una acción concertada que permita manejar de un modo sostenible el tráfico marítimo, el turismo costero y la pesca.

Estas situaciones interrelacionadas han condicionado el desarrollo de los países de la subregión. Por ejemplo, tras un desastre natural, cabe esperar que empeoren las condiciones de endeudamiento público, debido a la necesidad de financiar los costos de reconstrucción y al consiguiente incremento del déficit fiscal. Esa dinámica se exagera en períodos de contracción de la demanda internacional, como ocurrió en 2009 y durante el reciente período de disminución de la actividad económica en los Estados Unidos y la Unión Europea. En esas circunstancias, los esfuerzos por promover una mayor integración regional y mejorar la competitividad de los países de la subregión se ven permanentemente limitados por restricciones presupuestarias. Como consecuencia, persiste en la subregión el debilitamiento de la infraestructura, la logística y la conectividad relacionadas con el comercio.

También resulta característica de la subregión la reducción de los montos de asistencia oficial para el desarrollo (AOD), a medida que la mayoría de los países han ido superando la etapa en que recibían asistencia en condiciones de favor y han ido alcanzando la categoría de países de renta media. De lo anterior se exceptúan Haití, el único país de bajos ingresos de la región, Montserrat, que ha recibido un volumen sustancial de asistencia para hacer frente al impacto de las erupciones volcánicas de 2010, y Dominica, que ha obtenido asistencia de China. Estos recursos son demasiado exiguos para cubrir las necesidades de la subregión (Mc Lean y Yoshida, 2014).

B. Estado de la integración regional en la CARICOM y en el Gran Caribe

Durante los últimos 25 años, los Estados miembros de la CARICOM se han esforzado por consolidar su proceso de integración a través de un mecanismo conocido como Mercado y Economía Únicos de la CARICOM (MEUC), que intenta crear un entorno favorable para la competitividad de la producción, el desarrollo económico y las inversiones. Esta plataforma de regionalismo abierto proporciona una herramienta para facilitar una mayor integración de los países del Caribe. El MEUC ofrece un marco para reforzar la integración y cooperación entre las economías de la CARICOM y una base desde la que los Estados miembros pueden integrarse en la economía mundial (Mc Lean y otros, CEPAL 2014).

A través de sus avances hacia un mercado común, la CARICOM está creando un espacio interno en el que se permita un movimiento relativamente libre de productos, capacidades, capitales y empresas comerciales. El Mercado Único amplía a grandes rasgos los mercados nacionales de los Estados miembros y constituye en la práctica un mercado interno de 19 millones de personas. Además, la consolidación de la integración subregional entre los Estados del Caribe Oriental mediante el establecimiento de la Unión Económica de la OECO añadió una nueva dimensión al proceso de integración regional del Caribe.

En reconocimiento del pequeño tamaño del mercado subregional en comparación con los mercados extrarregionales, un entramado de tratados bilaterales de libre comercio y acuerdos preferenciales proporciona un segundo nivel de integración. En consecuencia, una parte significativa de las exportaciones de la subregión disfrutan de libre acceso a los mercados de sus socios comerciales principales: Canadá, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos y Venezuela (República Bolivariana de), así como la Unión Europea. Sin embargo, los tratados bilaterales de libre comercio todavía no han logrado el objetivo deseado de expansión y diversificación de las exportaciones.

Esta sección examina el potencial de complementariedad productiva entre los países de la subregión y subraya los retos en esta área, así como los avances en otros campos, especialmente el progreso en la formación del MEUC. Las secciones siguientes analizan diversos temas relacionados: i) el progreso del MEUC; ii) una mayor integración en la OECO; iii) los vínculos con la CARICOM y el Gran Caribe, y iv) la determinación de sectores con potencial de complementariedad productiva a nivel subregional.

1. Progreso de la iniciativa del Mercado y Economía Únicos de la CARICOM (MEUC)

La Comunidad del Caribe ha logrado avances considerables en el establecimiento de un mercado común. En 2012, la Secretaría de la CARICOM anunció que se había alcanzado el 64% de realización del Mercado y Economía Únicos (CARICOM, 2012)⁵. Según otras estimaciones más recientes, esta cifra estaría más cerca del 68%. La iniciativa incluye el libre movimiento de bienes, capitales y trabajadores cualificados, el derecho de establecimiento dentro de la Comunidad y la existencia de normativas que regulan el comercio intrarregional (estándares, medidas sanitarias y fitosanitarias, subsidios, salvaguardias y normas antidumping). La facilitación del comercio intrarregional de servicios ha demostrado ser extremadamente complicada.

En un principio, estaba previsto que la Economía Única de la CARICOM se completase en 2015. Sin embargo, los Jefes de Gobierno de la CARICOM han reconocido que su implementación plena tardará más de lo esperado. Por lo tanto, acordaron consolidar los avances del Mercado Único antes de continuar con otros elementos como la creación de una moneda común (CARICOM, 2011). Además, como la complementariedad entre los Estados miembros tradicionalmente ha sido baja, se ha realizado un esfuerzo coordinado para crear más estructuras complementarias de producción y exportación. Este esfuerzo es muy relevante, ya que el comercio intrarregional solo constituye el 15% del comercio total de la comunidad. Las exportaciones intrarregionales siguen estando dominadas por las economías de mayor tamaño, especialmente Trinidad y Tabago (72%). En cambio, solo el 5% del comercio intrarregional en 2012 correspondió a los países de la OECO (véase el cuadro IV.3). Por otra parte, los déficits de comercio intrarregional son significativos, no solamente en lo relativo a los bienes sino también a los servicios.

Cuadro IV.3
Comunidad del Caribe (CARICOM): comercio intrarregional por países, 2012
(En porcentajes)

Países	Proporción del comercio intrarregional total		Proporción del comercio intrarregional en las exportaciones totales	
	Exportaciones	Importaciones	CARICOM	OECO
Bahamas	0,1	5,3	0,2	0,0
Barbados	5,3	21,6	29,7	10,2
Belice	1,1	0,7	10,2	0,1
Guyana	5,1	11,0	15,5	2,0
Haití	0,0	0,4	0,1	0,0
Jamaica	3,3	26,1	6,2	1,3
Suriname	8,0	10,4	10,3	0,1
Trinidad y Tabago	72,0	8,4	17,7	2,6
Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO)	5,2	16,1	48,2	20,9
Antigua y Barbuda	0,2	1,7	23,9	9,9
Dominica	0,8	1,9	72,8	31,1
Granada	0,6	2,4	58,2	42,7
Saint Kitts y Nevis	0,2	1,4	12,9	9,8
San Vicente y las Granadinas	1,2	4,2	90,0	55,4
Santa Lucía	2,3	4,5	44,2	10,6
CARICOM	100,0	100,0	15,1	2,4

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).

2. Mayor integración en la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO)

La OECO fue constituida por el Tratado de Basseterre en 1981, como mecanismo de coordinación de las políticas exteriores de sus Estados miembros (Antigua y Barbuda, Dominica, Granada, Montserrat, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía). Después de su constitución, se produjo un gran crecimiento del PIB (6,2%

⁵ El grado de cumplimiento de los compromisos de integración es del 66% en el caso del libre movimiento de capacidades, del 80% en lo relativo al libre movimiento de bienes, del 37% en relación con el libre movimiento de servicios, del 72% en referencia al libre movimiento de capitales y del 64% para el derecho de establecimiento.

anual en promedio en la década de 1980). El crecimiento medio anual se desaceleró en las décadas siguientes, con un valor del 3,2% en los noventa y por debajo del 2% en la primera década del siglo XXI. La crisis financiera mundial de 2008 sacó a la luz debilidades estructurales de las economías de la OECO y provocó una contracción del producto económico. En respuesta al declive del crecimiento económico, la débil competitividad, la caída de los ingresos por exportaciones y un pobre desempeño fiscal, los gobiernos intentaron estimular la actividad económica y transformar sus economías. Con esta finalidad, establecieron en 2010 la Unión Económica de la OECO a través del Tratado Revisado de Basseterre. Esta Unión incluía estipulaciones para la creación de un espacio financiero común y la implementación del Programa de Estabilización y Crecimiento de Ocho Puntos de la Unión Monetaria del Caribe Oriental⁶. El Tratado Revisado ha sido ratificado por todos los Estados miembros.

El Tratado Revisado de Basseterre también estableció los órganos de la Unión Económica, incluida la Autoridad de Jefes de Gobierno de los Estados Miembros, el Consejo de Ministros, la Asamblea, el Consejo de Asuntos Económicos y la Comisión. Hasta ahora, se han logrado progresos en la implementación de los compromisos legislativos y administrativos para liberalizar el movimiento de ciudadanos y crear un marco para la armonización de las legislaciones laborales. También se han formulado políticas comunes en las áreas de la agricultura, el turismo, la educación y las protecciones sociales.

La complementariedad del comercio entre los países de la OECO es mayor que la existente entre los demás miembros de la CARICOM (Khadan y Hosein, 2013). Por lo tanto, el comercio intrarregional dentro de la OECO está más equilibrado entre sus diversos Estados miembros (véase el cuadro IV.4). Así pues, los países de la OECO parecen tener una mayor tendencia natural a ser socios comerciales. Con apoyo específico para el desarrollo de los donantes internacionales, la OECO podría intensificar el comercio intrarregional y promover el bienestar económico de sus Estados miembros.

Cuadro IV.4
Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO): comercio intrarregional por países, 2012
(En porcentajes del total de las exportaciones intrarregionales de la OECO)

	Antigua y Barbuda	Dominica	Granada	Saint Kitts y Nevis	San Vicente y las Granadinas	Santa Lucía	OECO
Antigua y Barbuda		0,4	0,3	1,3	1,2	0,7	4,0
Dominica	4,3		0,3	8,4	0,6	1,2	14,7
Granada	1,4	7,0		3,6	1,4	4,7	18,1
Saint Kitts y Nevis	1,9	1,4	0,7		0,6	1,5	6,1
San Vicente y las Granadinas	7,4	4,6	2,1	3,7		15,3	33,1
Santa Lucía	5,2	6,3	4,1	1,6	6,8		24,1
OECO	20,2	19,6	7,5	18,7	10,5	23,4	100,0

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

3. Los vínculos entre la CARICOM y el Gran Caribe

La CARICOM ha negociado varios acuerdos comerciales y de cooperación para fortalecer los vínculos económicos y comerciales con las demás economías del Caribe. Estos acuerdos son fundamentales para proporcionar a los exportadores subregionales un acceso preferente a los mercados exteriores a la CARICOM, proporcionar a los consumidores una gama más amplia de bienes y servicios y fomentar la existencia de mayores oportunidades de inversión para las empresas.

En 2000, la CARICOM celebró un Acuerdo de Comercio y Cooperación Económica con Cuba. Su objetivo era eliminar las barreras para el comercio de tipo administrativo y de reglamentación y tratar los temas relativos a las inversiones, impuestos, la promoción y facilitación del comercio, el turismo y los derechos de la propiedad intelectual.

⁶ Esta iniciativa abarca programas financieros debidamente adaptados a cada país: programas de reforma fiscal, programas de gestión de la deuda, programas de inversiones en el sector público, programas de asistencia social, programas de protección del sector financiero, fusión de los bancos comerciales nacionales y racionalización, desarrollo y reglamentación del sector de los seguros.

Los pequeños y vulnerables Estados miembros de la OECO, así como Belice y Haití, recibieron un tratamiento especial y diferenciado y se les eximió de la obligación de conceder acceso preferencial recíproco a Cuba. El acuerdo también estipulaba la realización de futuras negociaciones para convertir el acuerdo de ámbito parcial en un tratado de libre comercio. Ambas partes están negociando actualmente una ampliación del número de productos que disfrutaban de trato especial y diferenciado según el acuerdo.

La Comunidad del Caribe también celebró un tratado de libre comercio con la República Dominicana en 1998, que entró provisionalmente en vigor en diciembre de 2001. De forma similar a lo que había sucedido con el acuerdo con Cuba, se concedió un trato especial y diferenciado a los Estados miembros de la OECO, así como a Belice y a Haití. El tratado promueve la protección de las inversiones, armoniza los reglamentos técnicos y contempla temas de doble imposición y de contratación pública. Sin embargo, la implementación en los diversos países de la CARICOM de los compromisos de acceso a mercados según el tratado de libre comercio ha sido bastante irregular. Además, los temas relativos a la liberalización del comercio de servicios prevista por el tratado de libre comercio no se han tratado aún.

La colaboración de la CARICOM y la República Dominicana es significativa, ya que firmaron conjuntamente el Acuerdo de Asociación Económica del Foro del Caribe del Grupo de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (CARIFORUM) con la Unión Europea en 2008. Los objetivos del Acuerdo de Asociación Económica son, entre otros, la promoción de la integración regional en el seno del CARIFORUM, la cooperación económica y una mayor integración de los Estados del CARIFORUM en la economía mundial. A diferencia de la Unión Europea, el CARIFORUM no es una unión aduanera y, por lo tanto, el Acuerdo no prevé el libre movimiento dentro del CARIFORUM de los productos procedentes de la Unión Europea. Sin embargo, con el apoyo técnico de la Unión Europea, los miembros del CARIFORUM se han comprometido a implementar un mismo régimen en todo el CARIFORUM y a adoptar las concesiones otorgadas a la Unión Europea (artículo 238). La implementación de esta preferencia regional debía escalonarse en diversos períodos, de manera que los países más adelantados de la CARICOM (Bahamas, Barbados, Guyana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago) y la República Dominicana dispondrían de un año, los países menos adelantados de la CARICOM (Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Granada, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía) y, en algunos casos específicos, la República Dominicana tendrían dos años y Haití podría implementarla en un plazo de cinco años (Mc Lean, 2008). Sin embargo, esta programación no se ha cumplido.

Con respecto a los vínculos de la CARICOM con el Gran Caribe, cabe destacar que Anguila (1999), las Bermudas (2003), las Islas Vírgenes Británicas (1991), las Islas Caimán (2002) y las Islas Turcas y Caicos (1991) actualmente son miembros asociados de la Comunidad del Caribe. San Martín y Curaçao han solicitado formalmente convertirse en miembros asociados de la Comunidad. Los departamentos franceses de ultramar de Guadalupe, Martinica y la Guyana Francesa también tienen la intención de solicitar la incorporación como miembros asociados en la Comunidad del Caribe. Aún no está claro si el hecho de ser miembro asociado es un paso hacia la plena membresía en la CARICOM ni la forma en la que los miembros asociados pueden fortalecer la Comunidad en su conjunto.

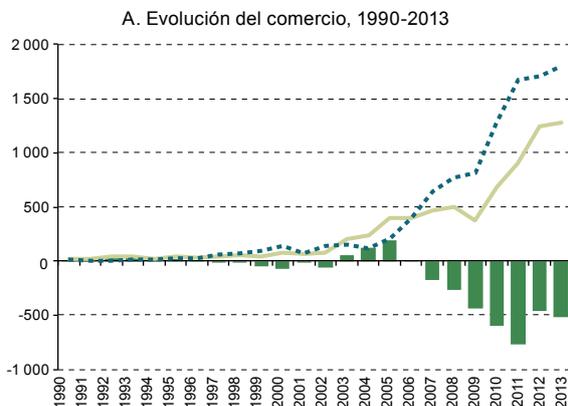
En relación con el desempeño comercial según estos acuerdos, la CARICOM ha registrado regularmente déficits en el comercio de bienes con Cuba y la República Dominicana. Trinidad y Tabago (55%) y las Bahamas (40%) son el origen de la mayor parte de las exportaciones de la Comunidad a la República Dominicana, mientras que Trinidad y Tabago (57%) y Guyana (36%) son los principales exportadores a Cuba. Los países de la OECO solo dan lugar a un 4% de las exportaciones de la CARICOM a la República Dominicana y no parecen exportar a Cuba. Por otra parte, sigue habiendo oportunidades no aprovechadas para la Comunidad en ambos mercados. En el caso de Cuba, la CARICOM tiene ventajas comparativas en bebidas no alcohólicas, pesticidas y desinfectantes, productos de química orgánica y derivados de la madera. Con respecto al Gran Caribe en su conjunto, la Comunidad tiene superávits comerciales y una ventaja comparativa en productos como el petróleo y sus derivados, el gas natural, las fibras textiles, el papel y sus derivados y los piensos para animales (véase el gráfico IV.3).

Estos resultados indican que la Comunidad no ha sido capaz de aprovechar las oportunidades de acceso a los mercados proporcionadas por sus acuerdos comerciales. La liberalización del comercio de servicios con Cuba y la República Dominicana podría permitir que los Estados miembros de la CARICOM explotaran sus ventajas competitivas en muchos sectores de servicios (como la educación, la salud, los servicios profesionales, las industrias creativas y el turismo) y ampliaran su base de exportación a esos mercados. La Comunidad también podría intensificar sus esfuerzos para promover las exportaciones de la OECO al Gran Caribe.

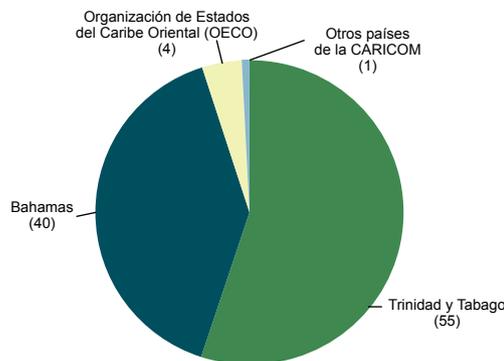
Gráfico IV.3

Comunidad del Caribe (CARICOM): comercio con los principales socios del Gran Caribe, 1990-2013
(En millones de dólares y porcentajes)

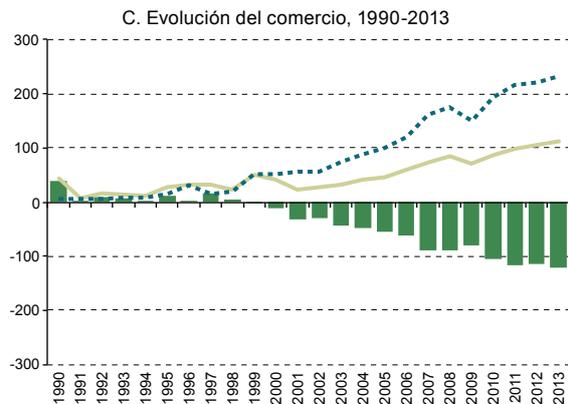
República Dominicana



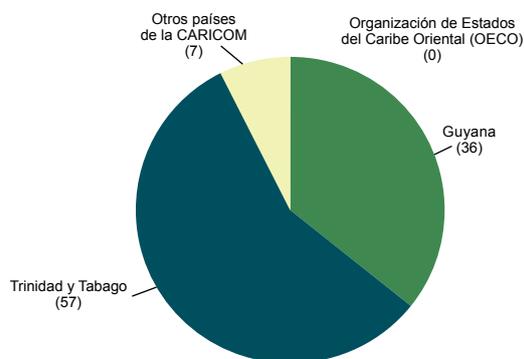
B. Participación en las exportaciones totales, 2011-2013^a



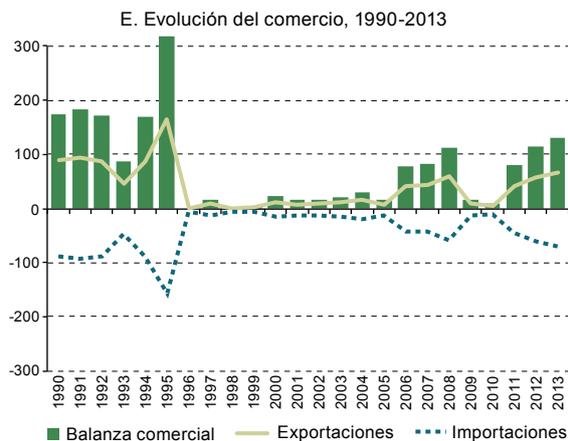
Cuba



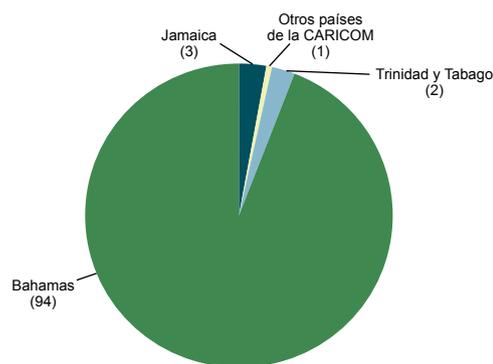
D. Participación en las exportaciones totales, 2011-2013^a



Gran Caribe^b



F. Participación en las exportaciones totales, 2011-2013^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) y Fondo Monetario Internacional (FMI), *International Trade Statistics*.

^a Promedio anual.

^b El desglose de los exportadores incluye las Bermudas y las Islas Turcas y Caicos.

4. Aplicación de un enfoque de cadenas de valor para aumentar la producción y la complementariedad comercial

En esta sección se determinan los sectores⁷ con potencial para la complementariedad productiva a nivel regional, dado que hasta ahora los esfuerzos de integración solo se han enfocado en el mercado y no han tenido suficientemente en cuenta un enfoque de integración productiva. Este análisis es un primer paso hacia la formulación de políticas más activas para fortalecer las complementariedades productivas subregionales entre los países de la CARICOM, en un contexto en el que la mayoría de las políticas se han orientado hasta ahora al mejor funcionamiento de los mercados, lo que ha dado pocos frutos.

Si el comercio bilateral entre dos países es predominantemente intraindustrial⁸, es decir, intercambian tipos similares de bienes, existe un claro potencial para fortalecer los vínculos de producción. Para identificar qué países muestran el mayor grado de comercio intraindustrial, se realizó un análisis detallado del comercio bilateral entre los miembros, utilizando la metodología de Durán y Zaclicever (2013).

En el cuadro IV.5, se presenta el mapa del comercio intraindustrial entre los países de la CARICOM. Los índices del comercio intraindustrial muestran los vínculos potenciales entre los países de mayor tamaño (por ejemplo, entre Barbados y Jamaica; Guyana y Suriname, y Trinidad y Tabago y Suriname) y entre algunos países de la OECS (Saint Kitts y Nevis y Santa Lucía; Granada y San Vicente y las Granadinas, y Dominica y Antigua y Barbuda). Suriname y Jamaica tienen un mayor potencial para el comercio intraindustrial con los países de mayor tamaño, mientras que Santa Lucía y Dominica disponen de más opciones con los países más pequeños de la OECS. La mayoría de las otras relaciones comerciales bilaterales son de tipo interindustrial, es decir que los países intercambian canastas de bienes marcadamente diferentes.

Cuadro IV.5
Comunidad del Caribe (CARICOM): comercio intraindustrial por socios comerciales, 2012-2013^a
(En valores del índice de Grubel y Lloyd)

	Bahamas	Barbados	Belize	Guyana	Jamaica	Haití	Suriname	Trinidad y Tabago	Antigua y Barbuda	Dominica	Granada	Saint Kitts y Nevis	San Vicente y las Granadinas
Barbados	0,00												
Belize	0,00	0,02											
Guyana	0,03	0,07	0,00										
Jamaica	0,02	0,19	0,14	0,06									
Haití	0,01	0,00	0,00	0,00	0,03								
Suriname	0,31	0,01	0,00	0,10	0,01	0,00							
Trinidad y Tabago	0,00	0,06	0,01	0,05	0,03	0,00	0,10						
Antigua y Barbuda	0,00	0,09	0,00	0,01	0,00	0,00	0,00	0,04					
Dominica	0,00	0,05	0,00	0,02	0,03	0,00	0,13	0,03	0,14				
Granada	0,00	0,04	0,00	0,00	0,02	0,00	0,01	0,04	0,00	0,00			
Saint Kitts y Nevis	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04	0,03	0,02	0,00		
San Vicente y las Granadinas	0,00	0,06	0,04	0,02	0,00	0,00	0,00	0,03	0,01	0,01	0,19	0,02	
Santa Lucía	0,07	0,19	0,00	0,07	0,12	0,00	0,00	0,04	0,3	0,1	0,06	0,31	0,07

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 datos de Granada corresponden a 2008, y los de Trinidad y Tabago, a 2010.

⁷ En esta sección, los términos “industria” y “sector” se refieren a los códigos de productos de tres dígitos de la CUCI, Rev. 2.

⁸ Se entiende que dos países participan del comercio intraindustrial cuando exportan recíprocamente productos del mismo sector. El comercio intraindustrial se mide mediante el índice de Grubel y Lloyd (IGL), según el cual se considera que existe alta presencia de comercio intraindustrial cuando el valor del índice es superior a 0,33, un valor comprendido entre 0,10 y 0,33 indica la existencia de un comercio intraindustrial potencial y un valor inferior a 0,10 indica la presencia de comercio interindustrial (es decir, exportaciones recíprocas de productos de distintos sectores). El IGL se calculó para los flujos del comercio bilateral entre cada país y sus socios intrarregionales utilizando las categorías de productos a nivel de tres dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), Rev. 2.

Después de haber identificado las relaciones más intensivas en comercio bilateral intraindustrial, se presentan a continuación algunos ejemplos de las (potenciales) cadenas de valor entre Jamaica, Suriname y Dominica, por una parte, y el resto de la CARICOM, por otra. En este contexto, se distinguen los vínculos productivos correspondientes a los bienes finales e intermedios, lo que ayuda a determinar el segmento incorporado dentro de la cadena de valor regional.

a) Vínculos entre Jamaica y el resto de la CARICOM

Si bien la relación comercial de Jamaica con muchos países de la CARICOM es fundamentalmente interindustrial, el análisis inicial efectuado reveló la existencia de vínculos regionales intraindustriales potenciales relativamente fuertes con los países de la CARICOM en las siguientes industrias: alimentos y bebidas, sustancias químicas, productos farmacéuticos, plásticos y otras manufacturas. Sin embargo, la más emblemática de todas es la agroindustria (alimentos, bebidas y tabaco).

En el cuadro IV.6 se muestra que las exportaciones de las siete categorías principales de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI) representan un 56% del total de exportaciones de Jamaica a sus socios de la CARICOM. Los productos alimenticios y las bebidas constituyen los vínculos más importantes. Entre los productos alimenticios, los más significativos son: desperdicios de cervecería o destilería; alimentos para gatos, acondicionados para la venta al por menor; harina, polvo y “pellets” de pescado, crustáceos, moluscos u otros invertebrados acuáticos; tortas y demás residuos sólidos de la extracción del aceite de soja, incluso molidos o en “pellets”.

Cuadro IV.6
Jamaica: principales grupos de productos exportados a la Comunidad del Caribe (CARICOM), 2011^a
(En valores del índice de Grubel y Lloyd y porcentajes)

Orden de importancia	Código CUCI Rev. 2	Descripción	Porcentaje del total de exportaciones	Índice de Grubel y Lloyd ^b	Tipo predominante de bienes	Participación de los bienes intermedios ^c
1	081	Pienso para animales (excepto cereales sin moler)	14,7	0,02	Intermedios	90,9
2	112	Bebidas alcohólicas	11,4	0,27	De consumo	6,7
3	111	Bebidas no alcohólicas, n.e.p.	8,9	0,06	De consumo	0,0
4	048	Preparados de cereales y preparados de harina o fécula de frutas o legumbres	8,4	0,23	De consumo	12,5
5	058	Frutas en conserva y preparados de frutas	4,7	0,12	De consumo	9,4
6	541	Productos medicinales y farmacéuticos	4,2	0,16	Intermedios	82,0
7	098	Productos y preparados comestibles, n.e.p.	3,8	0,42	De consumo	17,6
8	893	Artículos, n.e.p., de materiales plásticos	3,7	0,19	Intermedios	80,6
9	533	Pigmentos, pinturas, barnices y materiales conexos	3,2	0,32	Intermedios	92,0
10	014	Carne y despojos comestibles de carne, conservados	3,2	0,63	De consumo	7,7
11	553	Productos de perfumería, cosméticos y preparados de tocador	2,3	0,55	De consumo	0,0
12	278	Otros minerales en bruto	1,5	0,22	Intermedios	100,0
13	554	Jabón y preparados para limpiar y pulir	1,5	0,19	De consumo	35,7
14	074	Té y mate	1,1	0,17	De consumo	0,0
15	892	Impresos	1,0	0,09	De consumo	33,3
16	821	Muebles y sus partes	0,8	0,07	De consumo	14,3
17	699	Manufacturas de metales comunes, n.e.p.	0,8	0,59	Intermedios	93,3
18	846	Accesorios de vestir de tela, sean o no de punto o ganchillo	0,7	0,09	De consumo	0,0
19	523	Otros productos químicos inorgánicos; compuestos de metales preciosos	0,7	0,15	Intermedios	100,0
20	752	Máquinas de procesamiento automático de datos y sus unidades	0,7	0,25	De capital	0,0
20 principales categorías de la CUCI			77,1			55,7

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 Grupos de productos a nivel de tres dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), Rev. 2.

^b Promedios ponderados de índices de Grubel y Lloyd del comercio bilateral de Jamaica con Barbados, Guyana, Santa Lucía y Trinidad y Tabago.

^c Calculado sobre la base de la relación entre el número de bienes intermedios exportados en el grupo de la CUCI respectivo y el número total de bienes exportados en ese grupo; el número de bienes se mide utilizando el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías a nivel de seis dígitos.

El comercio de productos medicinales y farmacéuticos, artículos de plástico, pigmentos, pinturas, barnices y materiales relacionados está dominado fundamentalmente por los bienes intermedios. En todas estas categorías se observa un volumen de comercio intraindustrial de bienes intermedios relativamente considerable. Trinidad y Tabago⁹, Barbados y Guyana¹⁰ se ubican entre los principales socios de la CARICOM que mantienen vínculos intraindustriales con Jamaica, mientras que Santa Lucía¹¹ destaca entre los pequeños Estados de la OECS.

b) Vínculos entre Suriname y el resto de la CARICOM

Los diez principales sectores de exportación de Suriname representan el 80% del total de exportaciones, y de estas, el 48% corresponde a bienes intermedios. Los vínculos intraindustriales con otros miembros de la CARICOM (especialmente con Trinidad y Tabago) son más fuertes en los sectores basados en recursos naturales, sobre todo en los productos de la refinación de petróleo (bienes intermedios), así como en el sector de bebidas alcohólicas y no alcohólicas. Una parte del comercio intraindustrial de Suriname es intensivo en bienes de capital de tecnología media (por ejemplo, maquinaria y equipo de ingeniería civil y para contratistas) y bienes de capital intermedios (por ejemplo, instrumentos de medición, verificación, análisis y control y sus partes), en particular con Trinidad y Tabago. Otras exportaciones de Suriname que forman parte integral de las cadenas de valor de la CARICOM son, entre otras los artículos de plástico; productos químicos; papel, cartón y artículos derivados; jabón y preparados para limpiar y pulir (bienes intermedios), como también productos y preparaciones comestibles (bienes de consumo) (véase el cuadro IV.7).

Cuadro IV.7
Suriname: principales grupos de productos exportados a la Comunidad del Caribe (CARICOM), 2011^a
(En valores del índice de Grubel y Lloyd y porcentajes)

Orden de importancia	Código CUCI Rev. 2	Descripción de la CUCI, Rev. 2	Porcentaje del total de exportaciones	Índice de Grubel y Lloyd ^b	Tipo predominante de bienes	Participación de los bienes intermedios ^c
1	334	Productos de la refinación del petróleo	62,8	0,06	Intermedios	66,7
2	111	Bebidas no alcohólicas, n.e.p.	6,8	0,25	De consumo	0,0
3	723	Maquinaria y equipo de ingeniería civil y para contratistas	6,3	0,20	De capital	28,6
4	112	Bebidas alcohólicas	1,5	0,20	De consumo	0,0
5	874	Instrumentos y aparatos de medición, verificación, análisis y control	0,9	0,30	De capital	24,0
6	554	Jabón y preparados para limpiar y pulir	0,9	0,34	De consumo	41,7
7	893	Artículos, n.e.p., de materiales plásticos	0,6	0,14	Intermedios	82,6
8	98	Productos y preparados comestibles, n.e.p.	0,4	0,08	De consumo	20,0
9	598	Productos químicos diversos, n.e.p.	0,3	0,69	Intermedios	100,0
10	642	Papeles y cartones recortados en tamaños o formas determinadas y artículos de papel o cartón	0,3	0,19	Intermedios	60,0
10 principales categorías de la CUCI			80,9			48,2

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 Grupos de productos a nivel de tres dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), Rev. 2.

^b Promedios ponderados de índices de Grubel y Lloyd del comercio bilateral de Suriname con Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tabago.

^c Calculado sobre la base de la relación entre el número de bienes intermedios exportados en el grupo de la CUCI respectivo y el número total de bienes exportados en ese grupo; el número de bienes se mide utilizando el Sistema Armonizado a seis dígitos.

⁹ Alimentos para animales; bebidas alcohólicas; otros minerales en bruto; materiales impresos; manufacturas de metales comunes; prendas de vestir de punto; otros productos químicos inorgánicos; compuestos de metales preciosos; cereales; preparaciones de harina a base de frutas y vegetales; productos medicinales y farmacéuticos; productos y preparaciones comestibles; artículos de plásticos; pigmentos, pinturas y barnices; preparaciones de perfumería, cosmética y tocador, y máquinas para el procesamiento automático de datos.

¹⁰ Bebidas no alcohólicas; cereales; preparaciones de harina a base de frutas y vegetales; productos medicinales y farmacéuticos; productos y preparaciones comestibles; artículos de plásticos; pigmentos, pinturas y barnices; productos cárnicos; preparaciones de perfumería, cosmética y tocador; jabón y preparados para limpiar y pulir; muebles y sus partes.

¹¹ Conservas y preparaciones de frutas; artículos de plásticos; pigmentos, pinturas y barnices; materiales impresos, y máquinas para el procesamiento automático de datos.

Una parte del comercio intraindustrial de Suriname con otros países de la CARICOM se concentra en preparaciones alimenticias, como las sopas y caldos, maíz dulce preparado o en conserva; agua endulzada o saborizada, cerveza elaborada con malta, vinos, vodka y *whisky*. Los vínculos más sólidos son los que el país mantiene con Trinidad y Tabago, seguidos por los vínculos con Barbados, Guyana y Jamaica¹².

c) Vínculos entre Dominica y el resto de la CARICOM

Los 15 principales productos exportados por Dominica representan el 89% del total de sus exportaciones, de las cuales el 48% son bienes intermedios. Los vínculos intraindustriales más significativos con otros países de la CARICOM correspondientes al grupo de bienes intermedios son los relativos a piedra, arena y grava; pigmentos, pinturas y materiales relacionados; maquinaria y aparatos eléctricos; artículos de plástico; estructuras y partes de hierro, acero o aluminio, y productos químicos diversos. Con respecto a los bienes de consumo, Dominica tiene vínculos intraindustriales en las cadenas de valor de jabón y preparados para limpiar y pulir, y bebidas alcohólicas y no alcohólicas. Además, presenta más vínculos con sus socios de la OECO que con otros países de la CARICOM. Otras relaciones intraindustriales potenciales corresponden a marcos plásticos de puertas y ventanas; estructuras y sus partes, hierro o acero; equipo de iluminación o visual para señalización; dentífricos, y algunos productos agrícolas (por ejemplo, arrurruz y batatas) (véase el cuadro IV.8).

Cuadro IV.8
Dominica: principales grupos de productos exportados a la Comunidad del Caribe (CARICOM), 2012^a
(En valores del índice de Grubel y Lloyd y porcentajes)

Orden de importancia	Código CUCI Rev. 2	Descripción de la CUCI, Rev. 2	Porcentaje del total de exportaciones	Índice de Grubel y Lloyd ^b	Tipo predominante de bienes	Participación de los bienes intermedios ^c
1	554	Jabón y preparados para limpiar y pulir	55,6	0,23	De consumo	26,9
2	892	Impresos	15,4	0,20	De consumo	41,9
3	273	Piedra, arena y grava	5,6	0,19	Intermedios	100,0
4	533	Pigmentos, pinturas, barnices y materiales conexos	4,8	0,33	Intermedios	96,2
5	764	Equipo de telecomunicaciones, n.e.p., y sus partes y piezas	2,9	0,32	De capital	27,9
6	778	Máquinas y aparatos eléctricos, n.e.p.	1,4	0,47	Intermedios	58,5
7	553	Productos de perfumería, cosméticos o preparados de tocador, etc.	1,0	0,71	De consumo	0,0
8	893	Artículos, n.e.p., de materiales plásticos	0,5	0,17	Intermedios	74,2
9	691	Estructuras y partes de estructuras, n.e.p., de hierro, acero o aluminio	0,5	0,16	Intermedios	100,0
10	665	Artículos de vidrio	0,3	0,10	De consumo	48,6
11	112	Bebidas alcohólicas	0,3	0,66	De consumo	1,0
12	111	Bebidas no alcohólicas, n.e.p.	0,2	0,04	De consumo	0,0
13	598	Productos químicos diversos, n.e.p.	0,1	0,19	Intermedios	100,0
14	695	Herramientas de uso manual o de uso en máquinas	0,1	0,03	De capital	32,0
15	743	Bombas, compresores, bombas centrífugas y sus partes	0,0	0,41	De capital	13,8
15 principales categorías de la CUCI			88,6			48,1

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 Grupos de productos a nivel de tres dígitos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional (CUCI), Rev. 2.

^b Promedios ponderados de índices de Grubel y Lloyd del comercio bilateral de Dominica con Antigua y Barbuda, las Bahamas, Barbados, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname y Trinidad y Tabago.

^c Calculado sobre la base de la relación entre el número de bienes intermedios exportados en el grupo de la CUCI respectivo y el número total de bienes exportados en ese grupo; el número de bienes se mide utilizando el Sistema Armonizado de Designación y Codificación de Mercancías a nivel de seis dígitos.

¹² En el caso de Trinidad y Tabago, el comercio de tipo más intraindustrial se encuentra en los siguientes sectores: productos derivados del petróleo; maquinaria y equipo de ingeniería civil para contratistas; instrumentos de medición, verificación, análisis y control y sus partes; jabón y preparados para limpiar y pulir; artículos de materiales plásticos; productos químicos diversos; manufacturas de metales comunes, y remolques y otros vehículos no motorizados. En el caso de Barbados, la mayor intensidad del comercio intraindustrial se observa en los siguientes sectores: bebidas no alcohólicas; papel, cartón y artículos derivados. En el caso de Guyana, el comercio intraindustrial se concentra en los siguientes sectores: bebidas alcohólicas y no alcohólicas, y productos y preparaciones comestibles. En el caso de Jamaica, los sectores con mayor actividad de comercio intraindustrial son: jabón y preparados para limpiar y pulir; artículos de materiales plásticos, y manufacturas de metales comunes.

C. Vínculos externos de la CARICOM

En esta sección se analizan los vínculos comerciales externos de los países de la CARICOM, en particular con los Estados Unidos, el Canadá, la Unión Europea y otros países de la región (los países de Centroamérica, Cuba, la República Dominicana y el resto de América Latina). Se pone especial énfasis en el vínculo comercial con la Unión Europea, ya que el Acuerdo de Asociación Económica contiene elementos comerciales y de cooperación, orientados hacia el fortalecimiento de la integración regional. Las áreas clave según el Acuerdo incluyen el comercio de bienes y servicios, los derechos de propiedad intelectual, las compras públicas, los desafíos regulatorios futuros y la armonización legislativa.

1. La CARICOM y los Estados Unidos

En mayo de 2014, la CARICOM y los Estados Unidos firmaron el Acuerdo Marco de Comercio e Inversión, que reemplaza el acuerdo de creación del Consejo Regional Centroamericano-Estadounidense de Comercio e Inversión, firmado en 1991. En el Acuerdo Marco, se actualizan las relaciones comerciales basadas en la Iniciativa para la Cuenca del Caribe¹³. Muchas economías caribeñas se han beneficiado de las preferencias unilaterales otorgadas por los Estados Unidos en el marco de dos programas: la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe y la Ley de Asociación Comercial entre los Estados Unidos y la Cuenca del Caribe. Estos instrumentos permiten el acceso no recíproco y libre de impuesto de casi todas las mercaderías de los países de la CARICOM beneficiarios. Dado que se excluyeron algunos productos básicos de exportación que son de interés para la CARICOM, esta puede ser una buena oportunidad para solicitar su inclusión con normas de origen relajadas, lo que facilitaría la instalación de un esquema de producción pancaribeña basado en la integración de los factores productivos en el marco del Mercado y Economía Únicos de la CARICOM.

Tras haberse cuestionado en la Organización Mundial del Comercio (OMC) las preferencias unilaterales otorgadas por los Estados Unidos en virtud de las leyes mencionadas arriba, se obtuvo una exención para que se mantuvieran hasta 2014. Es poco probable que la OMC prorrogue la exención en el futuro. En este contexto, la CARICOM y los Estados Unidos deberían explorar nuevas posibilidades de comercio, asistencia e inversión. El Acuerdo Marco de Comercio e Inversión abarca un amplio rango de temas, como la facilitación del comercio y la inversión, la cooperación multilateral, los derechos de propiedad intelectual, los derechos laborales, la protección social y ambiental, y la eliminación de las barreras al comercio bilateral.

A pesar de este prolongado acceso no recíproco al principal mercado de exportación de la Comunidad, solo Trinidad y Tabago ha logrado alcanzar niveles significativos de exportaciones y, junto con Guyana ha registrado superávits comerciales con los Estados Unidos (2011-2013). Los envíos de Trinidad y Tabago representaron un 72% de las exportaciones de la CARICOM a los Estados Unidos entre 1990 y 2013. El descenso del 10,3% de sus exportaciones entre 2011 y 2013, atribuible a la reducida demanda de petróleo crudo, gas natural y productos petroquímicos a causa del desarrollo del gas de esquisto en los Estados Unidos, empeoró la balanza comercial bilateral de la CARICOM con ese país en 2013 (véanse el cuadro IV.9 y el gráfico IV.4).

Las exportaciones de la CARICOM a los Estados Unidos están fundamentalmente concentradas en bienes básicos y productos procesados con base agrícola. Crecientemente, surgen quejas de los exportadores de la Comunidad por los perjuicios que provocan las estrictas regulaciones de la Ley de Modernización de la Inocuidad de los Alimentos en sus ventas a ese país. Esto indica la necesidad de que la CARICOM se enfoque en modernizar la infraestructura sanitaria y fitosanitaria regional, para garantizar su capacidad de satisfacer los requisitos de seguridad alimentaria en sus principales mercados. Esto resulta importante, considerando la ventaja comparativa de la región en productos alimenticios en el mercado estadounidense (azúcar y preparados de azúcar; bebidas; pescado y productos de pescado; frutas y vegetales; cereales y preparados con cereal; café, té, cacao, especias y sus preparados).

¹³ El Acuerdo Marco de Comercio e Inversión se toma como base para la discusión de muchos temas importantes para la CARICOM: la cooperación, la protección de la propiedad intelectual, el desarrollo de la infraestructura del comercio electrónico y la remoción de las barreras para el comercio bilateral.

Cuadro IV.9
Comunidad del Caribe (CARICOM): comercio con los Estados Unidos, 2011-2013^a
(En millones de dólares y porcentajes)

	Comercio (2011-2013) ^b <i>(en millones de dólares)</i>			Participación de los Estados Unidos en el total del comercio <i>(en porcentajes)</i>		Tasa de crecimiento anual (2011-2013) <i>(en porcentajes)</i>	
	Exportaciones	Importaciones	Balanza comercial	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
Bahamas	671	3 509	-2 838	24,6	32,6	-12,3	4,4
Barbados	54	401	-347	7,9	10,4	9,1	1,1
Belice	168	282	-114	26,7	13,9	-18,2	-21,3
Guyana	482	329	153	34,4	29,3	5,3	-7,0
Haití	806	1 093	-287	83,8	35,4	6,7	8,2
Jamaica	543	1 842	-1 299	39,7	45,4	-14,5	2,2
Suriname	332	447	-115	22,6	29,6	-2,3	0,8
Trinidad y Tabago	7 984	2 180	5 804	41,5	32,9	-10,3	3,1
Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO)	99	964	-865	4,3	16,6	4,1	22,6
Antigua y Barbuda	9	162	-153	0,5	6,9	22,1	-5,7
Dominica	2	73	-71	2,9	33,4	17,7	3,0
Granada	9	77	-68	21,8	46,8	19,5	10,2
Montserrat	2	7	-6	51,1	44,1	109,1	13,6
Saint Kitts y Nevis	57	109	-52	60,3	22,6	-0,3	8,6
San Vicente y las Granadinas	3	86	-84	3,7	19,3	20,7	7,5
Santa Lucía	18	449	-431	15,7	21,0	-4,9	47,5
CARICOM	11 139	11 046	92	36,2	28,4	-8,5	4,2

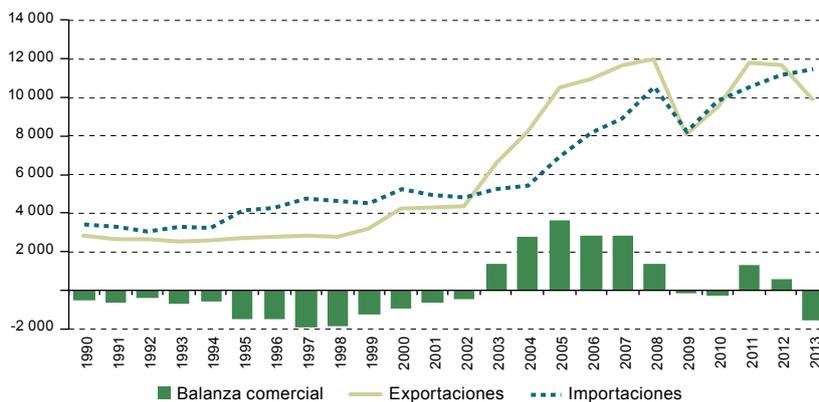
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de Comisión de Comercio Internacional de los Estados Unidos (USITC), Base de datos de aranceles y comercio [en línea].

^a Las cifras se obtuvieron mediante estadísticas espejo, considerando a los Estados Unidos como país informante y a los países de la CARICOM como socios.

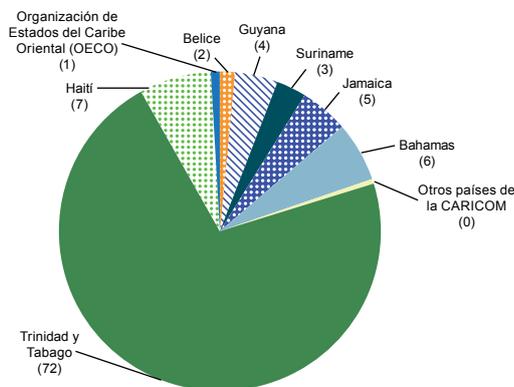
^b Promedio anual.

Gráfico IV.4
Comunidad del Caribe (CARICOM): comercio con los Estados Unidos, 1990-2013
(En millones de dólares y porcentajes)

A. Evolución del comercio, 1990-2013



B. Participación en el total de exportaciones, 2011-2013^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 Promedio anual.

2. La CARICOM y el Canadá

El comercio y la cooperación para el desarrollo entre la CARICOM y el Canadá se rigen por el Acuerdo Caribe-Canadá sobre comercio (CARIBCAN) (1979) y sus protocolos, como el relativo al ron (1998). El CARIBCAN otorga acceso libre de impuestos a una amplia gama de productos de los países del *Commonwealth* del Caribe. Barbados y Trinidad y Tabago también tienen tratados bilaterales de inversión con el Canadá. Este país también cuenta con instrumentos —protegidos por la cláusula de la nación más favorecida establecida en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)— con Barbados, Jamaica, Trinidad y Tabago y los países de la OECO, que permiten el empleo estacional de trabajadores agrícolas en su territorio. Asimismo, para la CARICOM, el Canadá ha sido una fuente de IED y asistencia para el desarrollo.

Por ser incompatible con el principio de trato de nación más favorecida de la OMC, la naturaleza no recíproca del CARIBCAN ha requerido una exención de dicha organización, cuya prórroga más reciente caducó en diciembre de 2013. Si bien el Canadá siguió otorgando acceso libre de impuestos a las exportaciones de la CARICOM, no solicitó otra prórroga de la exención. En cambio, prefirió negociar un tratado de libre comercio con la Comunidad. Sin embargo, tras seis años y siete rondas de conversaciones, las negociaciones siguen en proceso y persisten varios obstáculos en las áreas de liberalización arancelaria, servicios e inversiones. En cuanto a la reducción de aranceles, el Canadá hizo varias ofertas, pero la CARICOM no pudo definir una posición común en esta área. Con respecto a los servicios y la inversión, sigue habiendo discrepancias sobre las modalidades de liberalización. El Canadá ha preferido aplicar un enfoque de lista negativa, lo que significa que todos los sectores serán liberalizados, excepto aquellos explícitamente exceptuados. En cambio la, CARICOM prefirió la utilización de una lista positiva que incluya solo los sectores que se liberalizarán. El Canadá indicó que no tiene mandato para negociar después de junio de 2014, lo que ha creado incertidumbre sobre las normas que actualmente rigen las exportaciones de la subregión a este país.

En promedio, el Canadá fue el destino de solo el 4% de las exportaciones de la CARICOM entre 2011 y 2013. Las exportaciones de la Comunidad se concentran en las economías más grandes: Guyana (37%), Jamaica (16%) y Suriname (14%). Estos tres exportadores registran superávit comercial con el Canadá. La CARICOM tiene una ventaja comparativa en el Canadá en productos como azúcar, preparados de azúcar bebidas, pescado y productos de pescado, frutas y vegetales, cereales y preparados de cereal. Por lo tanto, si no se alcanzase pronto un acuerdo de comercio bilateral, podría haber consecuencias negativas para estas economías (véanse el gráfico IV.5 y el cuadro IV.10).

Gráfico IV.5
Comunidad del Caribe (CARICOM): comercio con el Canadá, 1990-2013
(En millones de dólares y porcentajes)

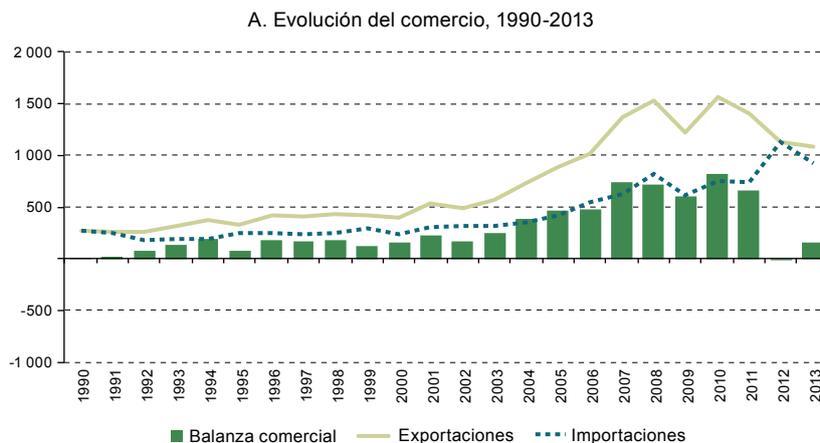
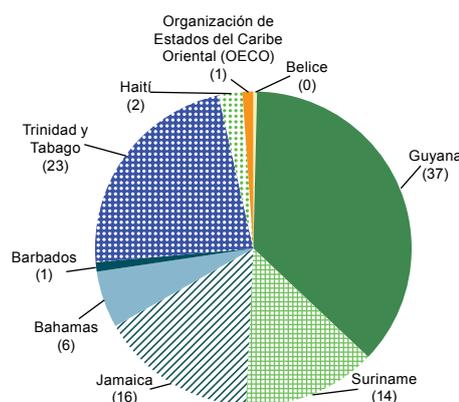


Gráfico IV.5 (conclusión)

B. Participación en el total de exportaciones, 2011-2013^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 Promedio anual.

Cuadro IV.10
Comunidad del Caribe (CARICOM): comercio con el Canadá, 2011-2013^a
 (En millones de dólares y porcentajes)

	Volumen del comercio ^b (en millones de dólares)			Participación del Canadá en el total del comercio		Tasa de crecimiento anual	
	Exportaciones	Importaciones	Balanza comercial	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
Bahamas	70	267	- 197	2,6	2,5	38,7	20,9
Barbados	12	83	- 71	1,7	2,1	61,2	83,7
Belice	4	7	- 3	0,7	0,3	-43,4	28,3
Guyana	442	27	415	31,6	2,4	8,8	-27,3
Haití	29	36	- 7	3,0	1,2	10,0	0,8
Jamaica	193	119	74	14,1	2,9	-15,1	5,9
Suriname	164	15	149	11,2	1,0	-31,6	16,9
Trinidad y Tabago	275	330	- 55	1,4	5,0	-31,8	-0,2
Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO)	13	47	- 33	0,6	0,8	-0,3	17,5
Antigua y Barbuda	1	14	- 14	0,0	0,6	20,2	26,8
Dominica	1	4	- 4	0,7	1,9	95,9	15,6
Granada	2	5	- 3	4,8	2,9	3,1	2,1
Montserrat	0	0	0	5,1	2,0	-65,7	-6,8
Saint Kitts y Nevis	9	6	3	9,6	1,2	-4,8	28,2
San Vicente y las Granadinas	0	7	- 7	0,3	1,7	-19,9	14,6
Santa Lucía	0	9	- 9	0,2	0,4	4,4	11,8
CARICOM	1 202	930	272	3,9	2,4	-12,1	11,5

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 Las cifras se obtuvieron mediante estadísticas espejo, considerando al Canadá como país informante y a los países de la CARICOM como socios.

^b Promedio anual.

3. La CARICOM y la Unión Europea

a) El Acuerdo de Asociación Económica entre el CARIFORUM y la Unión Europea

Tras la firma de la Convención relativa a la asociación entre la Comunidad Económica Europea y los Estados africanos y malgache asociados a la Comunidad, de la Convención de Lomé y del posterior Acuerdo de Cotonú, la Unión Europea, la mayoría de los países de la CARICOM y la República Dominicana (miembros del Foro del Caribe del Grupo de Estados de África, del Caribe y del Pacífico (CARIFORUM)) firmaron en 2008 un Acuerdo de Asociación

Económica¹⁴. Para los miembros de la CARICOM, este fue el primer acuerdo comercial Norte-Sur genuinamente integral. La meta principal del Acuerdo de Asociación Económica es la promoción del comercio, la inversión y la cooperación para el desarrollo entre el CARIFORUM y la Unión Europea en áreas de interés común. Además, está dirigido a promover el desarrollo sostenible del CARIFORUM facilitando el desarrollo de las exportaciones y la integración regional.

El Acuerdo de Cotonú, firmado en el año 2000, es el antecedente inmediato del Acuerdo de Asociación Económica entre el CARIFORUM y la Unión Europea. Contempla tres grandes áreas de asociación, a saber, la cooperación para el desarrollo, el comercio y el diálogo político. Si bien compartía objetivos similares con la Convención de Lomé, el Acuerdo de Cotonú establece un marco general para abordar los aspectos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales del desarrollo de las relaciones entre la Unión Europea y los miembros del CARIFORUM. No solo mantiene las preferencias comerciales no recíprocas establecidas por la cuarta Convención de Lomé, sino que también prevé la sustitución de esas preferencias a fines de 2007. El Acuerdo de Asociación Económica entre el CARIFORUM y la Unión Europea, se orienta a satisfacer los requisitos del artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)¹⁵ y a adaptar las relaciones comerciales de la Unión Europea con el CARIFORUM a lo establecido en el principio de nación más favorecida de la OMC. De hecho, en el artículo 36.1 del Acuerdo de Cotonú (2000), los Estados de África, el Caribe y el Pacífico, junto con la Unión Europea, acordaron “celebrar nuevos acuerdos comerciales compatibles con las normas de la OMC, suprimiendo progresivamente los obstáculos a los intercambios entre sí y reforzando la cooperación en todos los ámbitos relacionados con el comercio”.

El Acuerdo de Asociación Económica contempla tres áreas principales: el comercio, el diálogo político y la cooperación para el desarrollo. No solo cubre el comercio de bienes, sino también el de servicios, la inversión y otros asuntos, como la innovación y la asistencia para el desarrollo. Teniendo en cuenta la disminución de la elegibilidad del Caribe para la asistencia internacional y la reducción del acceso preferencial a los mercados para los pequeños países en desarrollo, el Acuerdo es el instrumento mediante el cual la Unión Europea puede mantener el apoyo al proceso de diversificación y al desarrollo sostenible de las economías caribeñas.

Los objetivos del Acuerdo son:

- la eliminación progresiva de los obstáculos para el comercio entre ambas regiones;
- el apoyo expreso de la Unión Europea a la erradicación de la pobreza y a la búsqueda por parte de los países del Caribe de una mejor vía hacia la consecución de los Objetivos del Desarrollo del Milenio (ODM) y de los futuros objetivos de desarrollo sostenible;
- avanzar en el diálogo en temas relacionados con el comercio, como el impulso al libre comercio de bienes y servicios, la atracción de IED y una mayor previsibilidad y transparencia del marco legal de los países miembros;
- el apoyo de la Unión Europea para aumentar la competitividad de las economías caribeñas, y
- aumentar la cooperación en todos los ámbitos.

Hasta ahora, los principales resultados del Acuerdo son los siguientes:

- El acceso inmediato —libre de aranceles y cuotas— de los productos caribeños al mercado de la Unión Europea.
- La apertura comercial asimétrica a favor de los países caribeños, que tienen hasta 25 años para abrir sus mercados a las importaciones europeas. El Acuerdo permite que los países caribeños preparen a los sectores sensibles para la competencia con sus homólogos europeos.
- La liberalización del comercio de servicios.
- La eliminación de la doble imposición de aranceles.
- La promoción de la cooperación. Los países y exportadores caribeños han recibido apoyo para la creación de capacidades en diversos ámbitos del acuerdo, en especial, la asistencia técnica necesaria para cumplir los estándares internacionales y los requisitos de etiquetado, entre otros.

¹⁴ Esta primera convención comercial y de cooperación fue firmada en Yaundé entre la Comunidad Económica Europea y 18 ex colonias africanas en 1963. En 1969, 21 países firmaron una segunda convención, como ampliación del Fondo Europeo de Desarrollo creado en virtud del Tratado de Roma en 1957. Posteriormente, la Unión Europea firmó la Convención de Lomé con los países del Grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico en 1975. A su vez, esta fue reemplazada por el Acuerdo de Cotonú en el año 2000, en el que participaron 78 Estados de África, el Caribe y el Pacífico.

¹⁵ El artículo del XXIV GATT (Aplicación territorial —Tráfico fronterizo— Uniones aduaneras y zonas de libre comercio) establece que, para cumplir con el criterio de libre comercio, en las uniones aduaneras o zonas de libre comercio deben eliminarse inmediatamente o en un plazo razonable los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales entre las partes.

Asimismo, las partes acordaron la aplicación de la normativa OMC sobre derechos antidumping y compensatorios, incluida la posibilidad de aplicar soluciones constructivas antes de tomar este tipo de medidas, comprometiéndose a notificar la recepción de denuncias documentadas antes del inicio de cualquier investigación.

b) Cooperación entre la Unión Europea y el Caribe: el Fondo Europeo de Desarrollo

La cooperación de la Unión Europea con la subregión del Caribe, que se remonta a más de 40 años, se intensificó con la creación de la CARICOM en 1973. El Caribe mantiene una relación multifacética con la Unión Europea. En primer lugar, en el contexto de la cooperación estratégica entre la UE y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), al participar en el diálogo birregional sobre políticas sectoriales, entre otros asuntos, en las cumbres de jefes de Estado y de Gobierno. En paralelo, existen reuniones periódicas entre la Unión Europea y el Foro del Caribe del Grupo de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (CARIFORUM), en que se tratan temas relacionados con la cooperación para el desarrollo. Como los países del Caribe son miembros del grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico, la ayuda financiera a la subregión pasa principalmente por el instrumento denominado Fondo Europeo de Desarrollo (FED). La excepción es Cuba, que recibe recursos a través del Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo, utilizado por la Unión Europea en su cooperación con los países latinoamericanos.

El FED fue creado en 1957 para prestar ayuda técnica y financiera a los países del continente africano y los territorios de ultramar que mantenían vínculos con la Unión Europea. Desde 1964, las relaciones de la UE con los Estados de África, el Caribe y el Pacífico se han regido por diversos instrumentos jurídicos, como las convenciones de Yaundé y Lomé y el Acuerdo de Cotonú.

Entre 1975 y 2013, la Comisión Europea destinó más de 5.000 millones de euros de ayuda al Caribe por medio de programas regionales y nacionales, ayuda de emergencia, iniciativas de lucha contra la droga y apoyo a la industria del ron y a la producción de banano. Más recientemente, la ayuda se ha canalizado a través del Banco Europeo de Inversiones (BEI). Los programas nacionales y la ayuda bilateral representan el 52% de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) que recibieron los países caribeños de la Unión Europea entre 1975 y 2013. Le siguen en importancia las inversiones y los préstamos del BEI (25,1%), seguidos de la programación regional (9%) (véase el cuadro IV.11).

Cuadro IV.11
Cooperación de la Unión Europea para el desarrollo en el Caribe, 1975-2013
(En millones de euros y porcentajes)

Instrumento de cooperación	1975-2001 (1)	2002-2007 (2)	2008-2013 (3)	Total (4)=1+2+3	Porcentaje
Programas nacionales/ayuda bilateral	1 234	571	1 166	2 971	51,8
Programación regional	353	...	165	518	9,0
Mecanismo de estabilización de las exportaciones	252	...	...	252	4,4
Ajuste estructural	165	...	...	165	2,9
Régimen especial de ayuda para el banano	132	...	...	132	2,3
Programa de apoyo a la industria del ron	70	...	...	70	1,2
Ayuda de emergencia	117	...	...	117	2,0
Lucha contra la droga	25	...	...	25	0,4
Mecanismo de Inversión del Caribe (CIF)	...	...	40	40	0,7
Cooperación para el desarrollo (sin incluir al Banco Europeo de Inversiones)	2 348	571	1 371	4 290	74,9
Banco Europeo de Inversiones	854	157	428	1 440	25,1
Cooperación para el desarrollo (incluido el Banco Europeo de Inversiones)	3 202	728	1 800	5 730	100,0

Fuente: José Durán y otros, "El Caribe y la Unión Europea: una asociación estratégica," Documentos de Proyecto, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Española para la Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), 2014, en prensa; sobre la base de Comisión Europea, *Regional Strategy Paper 2003-2007*, Banco Europeo de Inversiones (2011 y 2012), e información sobre el financiamiento de los programas plurianuales 2002-2007 y 2008-2013.

Las partes deberían aprovechar la ocasión que brinda el primer examen quinquenal del Acuerdo de Asociación Económica (AAE) entre los países del Caribe y la Unión Europea —evaluación encomendada en la Declaración Conjunta que se formuló al firmarse el Acuerdo, y cuya ejecución está prevista para noviembre de 2014—, a fin de redefinir, según corresponda, las prioridades de desarrollo de la CARICOM y, por extensión, el apoyo a la cooperación para el desarrollo y la ayuda para el comercio que proporciona la Unión Europea. Este proceso es necesario para

que a través del AAE se puedan impulsar la competitividad, el desempeño comercial y los flujos de inversiones bilaterales hacia estos países.

Es importante tener en cuenta que los primeros años de aplicación del acuerdo coincidieron con la peor crisis económica y financiera mundial desde la Gran Depresión de 1929, y que varias economías de la CARICOM están aún recuperándose de la recesión. Con miras al futuro, el diálogo sobre la reforma de la política comercial, la asistencia técnica y los recursos para el desarrollo debería centrarse en optimizar los beneficios que para las economías de la CARICOM pueden derivarse de las oportunidades de acceso a mercados que brinda el AAE.

Así pues, las ventajas reales del AAE pueden radicar en la materialización de los compromisos de asistencia técnica y cooperación para el desarrollo para abordar las principales limitaciones en infraestructura que afectan el comercio con la CARICOM; mejorar la competitividad (en particular de las pymes) y facilitar la producción regional conjunta para situar a las economías de la Comunidad del Caribe en el camino hacia el cambio estructural para el desarrollo sostenible. Algunas intervenciones decisivas permitirán promover el desarrollo de las pymes en la Comunidad del Caribe, sobre todo en las exportaciones de servicios (por ejemplo, en las industrias creativas y los sectores de salud, educación y servicios profesionales), así como en las exportaciones de bienes no tradicionales a Europa. Entre ellas, cabe citar ayudar a la CARICOM a instituir regímenes de financiamiento a las exportaciones; formular estrategias regionales de exportación; apoyar a organizaciones de asistencia empresarial tales como las coaliciones de sectores de servicios, y lograr una mayor coherencia en materia de propiedad intelectual. Es importante llamar la atención de las partes sobre estos temas durante el primer examen quinquenal del Acuerdo de Asociación Económica entre los países del Caribe y la Unión Europea.

c) La Comunidad del Caribe y la Unión Europea: evaluación preliminar del comercio según el Acuerdo de Asociación Económica

Debido a la desaceleración económica en la zona del euro y los países de la CARICOM, resulta más difícil evaluar las ventajas comerciales derivadas del Acuerdo de Asociación Económica. Ha aumentado la cuota de mercado de algunos productos nuevos, lo que puede ser indicio de que el acuerdo ha tenido efectos positivos en el comercio. Mientras tanto, las exportaciones tradicionales como el petróleo, el gas, la caña de azúcar, el alcohol y el ron siguen perdiendo cuota de mercado en el mercado de la UE.

Las exportaciones de bienes del Caribe a la Unión Europea se concentran en una gama muy reducida de artículos. En la mayoría de los países los cinco productos principales representan el 90% o más de las exportaciones totales. La concentración es menor en Dominica y la República Dominicana, aunque en ambos casos los cinco primeros productos aún suponen más del 60% de los envíos. Los principales bienes de exportación desde el Caribe a la Unión Europea son los combustibles y los productos de la minería (en particular el gas y el petróleo), banano, azúcar, ron, oro, corindón, óxido e hidróxido de aluminio, mineral de hierro y fertilizantes. Las exportaciones de las pequeñas economías de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS) se concentran en los productos agrícolas destinados a la Unión Europea, en particular frutas —principalmente el banano—, otros frutos y alimentos preparados.

Los países del CARIFORUM importan una gran diversidad de bienes de la UE, entre los que figuran productos industriales como equipo médico, aparatos eléctricos, maquinaria, vehículos para el transporte de pasajeros, productos farmacéuticos y medicinas, plásticos y bienes de consumo duraderos (impresoras y muebles, entre otros). Entre las importaciones agroindustriales figuran las de bebidas alcohólicas, leche y nata (crema), así como verduras en conserva. Los principales países importadores del CARIFORUM son la República Dominicana, Jamaica, Suriname y Trinidad y Tabago, que en conjunto suman el 83% del total. En las pequeñas economías de la OECS, más de un tercio de las importaciones corresponden a medicinas y alimentos, en particular leche, nata (crema), queso, carne y cereales.

Entre los países de la CARICOM, los principales exportadores de bienes a la UE son Trinidad y Tabago (54%), las Bahamas (10%), Suriname (9%) y Jamaica (8%). Los países de la OECS, junto con Guyana, fueron origen del 6% de las exportaciones de la subregión a la UE entre 2011 y 2013. La UE constituye uno de los principales mercados de exportación para Santa Lucía (57%), Granada (33%), San Vicente y las Granadinas (31%), Belice (26%), Suriname (26%) y Jamaica (25%). Entre 2011 y 2013, las exportaciones desde la OECS a la UE disminuyeron un 16%. Destacan las reducciones de las ventas procedentes de Santa Lucía (69%), San Vicente y las Granadinas (31%) y Dominica (28%). Solo Trinidad y Tabago, Guyana y Jamaica lograron superávits comerciales durante el período de estudio (véanse el cuadro IV.12 y el gráfico IV.6).

Cuadro IV.12
Comunidad del Caribe (CARICOM): comercio con la Unión Europea, 2011-2013^a
 (En millones de dólares y porcentajes)

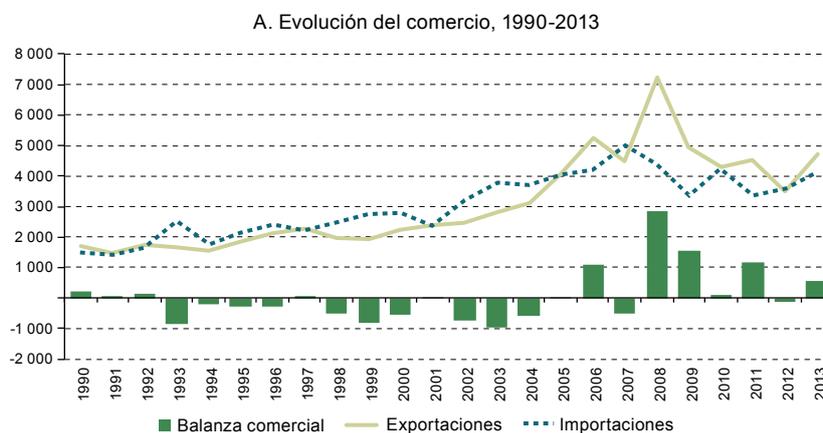
	Comercio (2011-2013) ^b			Participación de la UE en el comercio total		Tasa de crecimiento anual (2008-2013)	
	Exportaciones	Importaciones	Balanza comercial	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
Bahamas	447	796	-349	16,4	7,4	1,9	4,2
Barbados	69	179	-110	10,2	4,6	-4,2	-5,4
Belice	163	163	-1	25,9	8,0	21,2	15,6
Guyana	255	149	106	18,2	13,3	-0,7	2,0
Haití	37	247	-210	3,8	8,0	22,1	-17,6
Jamaica	340	335	5	24,8	8,3	15,6	-7,9
Suriname	377	519	-143	25,7	34,4	-3,3	31,7
Trinidad y Tabago	2 296	777	1 519	11,9	11,7	2,5	13,6
Organización de Estados del Caribe Oriental (OEEO)	261	536	-276	11,4	9,2	-16,0	39,9
Antigua y Barbuda	132	265	-133	7,0	11,3	12,2	47,8
Dominica	14	26	-12	18,5	11,7	-27,6	-11,2
Granada	13	22	-9	33,0	13,5	15,6	-0,5
Montserrat	1	6	-5	15,1	35,2	-12,6	124,3
Saint Kitts y Nevis	15	84	-69	15,9	17,4	94,7	81,5
San Vicente y las Granadinas	22	83	-61	31,0	18,5	-30,6	42,6
Santa Lucía	64	51	13	57,0	2,4	-69,3	-4,3
CARICOM	4 244	3 703	541	13,8	9,5	2,0	10,9

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).

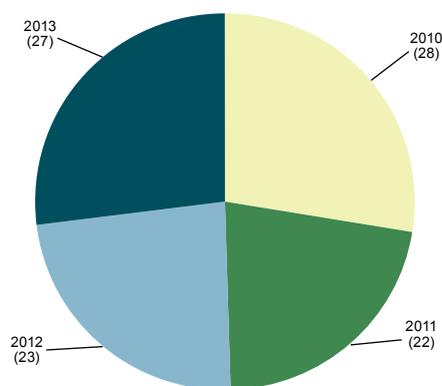
^a Cifras obtenidas a partir de estadísticas espejo; la Unión Europea actúa como informante y los países de la CARICOM como socios.

^b Promedio anual.

Gráfico IV.6
Comunidad del Caribe (CARICOM): comercio con la Unión Europea, 1990-2013
 (En millones de dólares y porcentajes)



B. Participación en el total de las exportaciones, 2011-2013^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 Promedio anual.

La incidencia del AAE en los países del CARIFORUM ha sido irregular. Los análisis realizados por la CEPAL sugieren que para la mayoría de los miembros de la CARICOM (quizá con la excepción de Trinidad y Tabago) el Acuerdo no ha generado aún los beneficios comerciales ni sociales esperados. Los estudios empíricos¹⁶ revelan una clara disparidad entre la competitividad de las exportaciones de la República Dominicana y la CARICOM en el mercado de la UE. Con el AAE, la ventaja comparativa de la República Dominicana ha aumentado, así como su complementariedad comercial¹⁷ con la UE, mientras que en el caso de la CARICOM se sigue observando un retroceso. De hecho, los análisis muestran que Guyana, Saint Kitts y Nevis y Santa Lucía disfrutaron de una ventaja comparativa con la UE en un número más reducido de productos básicos que antes. Por otra parte, con ayuda de un modelo de gravedad se ha demostrado que el AAE no tuvo un efecto significativo en las exportaciones caribeñas (Khadan y otros, 2014). Este dato debería ser preocupante, dado que el Acuerdo es considerado por muchos un instrumento para acelerar la integración de las economías del Caribe en el sistema comercial multilateral. Por otra parte, varios estudios orientados a la medición del impacto del AAE en la situación fiscal y el bienestar social de los países de la CARICOM apuntan a descensos significativos de los ingresos de las economías caribeñas en concepto de aranceles a las importaciones de la Unión Europea y a las de otros mercados de origen, que se desvían a la Unión Europea a causa del AAE (Khadan y Hosein, 2014)¹⁸.

4. Relaciones comerciales de la CARICOM con Centroamérica y el resto de América Latina

Por lo que se refiere al comercio y la integración económica con Centroamérica y el resto de América Latina, la CARICOM mantiene actualmente acuerdos comerciales de alcance parcial con la República Bolivariana de Venezuela (1998) y Colombia (1994), así como un acuerdo de libre comercio con Costa Rica (2004). Sin embargo, aunque los países de la CARICOM apenas han aprovechado las oportunidades de acceso a los mercados en virtud de estos acuerdos, los países de Centroamérica y del resto de América Latina representan el 13,3% de las exportaciones de la CARICOM (2013). Este dato revela la creciente importancia de ese mercado para la Comunidad del Caribe.

Trinidad y Tabago ha intentado profundizar su integración económica con Centroamérica y en octubre de 2013 firmó un acuerdo comercial de alcance parcial con Panamá. Actualmente está negociando un acuerdo similar con El Salvador, que según lo previsto se cerraría a lo largo de 2014. En abril de 2013 se firmó un acuerdo de alcance parcial entre Trinidad y Tabago y Guatemala. Asimismo, Guyana y Suriname han avanzado en la integración con América Latina a diversos niveles, por lo que estos países son considerados a menudo una especie de puente entre el resto del Caribe y América Latina. También cabe destacar que Guyana y Suriname son miembros de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), lo que representa un paso importante para estrechar lazos con América Latina. Son además miembros destacados de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA), un plan de desarrollo para comunicar las economías de América del Sur a través de nuevos proyectos en materia de transportes, energía y telecomunicaciones.

Guyana es igualmente miembro de la Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). Mantiene un tratado comercial de alcance parcial con el Brasil, al que posteriormente se unió Saint Kitts y Nevis, así como un convenio de cooperación económica con la Argentina. Suriname también firmó un acuerdo bilateral preferente de alcance parcial con el Brasil (2005). Por otra parte, Belice, el único Estado centroamericano integrado en la Comunidad del Caribe, mantiene un acuerdo de alcance parcial con Guatemala (2006) y un tratado bilateral de inversiones con El Salvador (2001).

Trinidad y Tabago es el principal exportador de la CARICOM a Centroamérica, ya que concentra el 83% de las exportaciones a este mercado. En conjunto, sin embargo, la CARICOM ha registrado déficits comerciales en los tres últimos años. Entre los productos para los que cuenta con una ventaja comparativa en Centroamérica se encuentran los fertilizantes, petróleo y derivados, bebidas, oro, cereales y derivados y productos químicos orgánicos.

Trinidad y Tabago y las Bahamas (19%) son los principales exportadores de la CARICOM a México, si bien globalmente la Comunidad del Caribe mantuvo una balanza comercial negativa con este país en el período comprendido entre 2011 y 2013. Trinidad y Tabago (95%) también se situó a la cabeza de las exportaciones de la CARICOM a América del Sur, con una gran diferencia sobre la segunda economía exportadora a la subregión, las Bahamas (4%). Las exportaciones

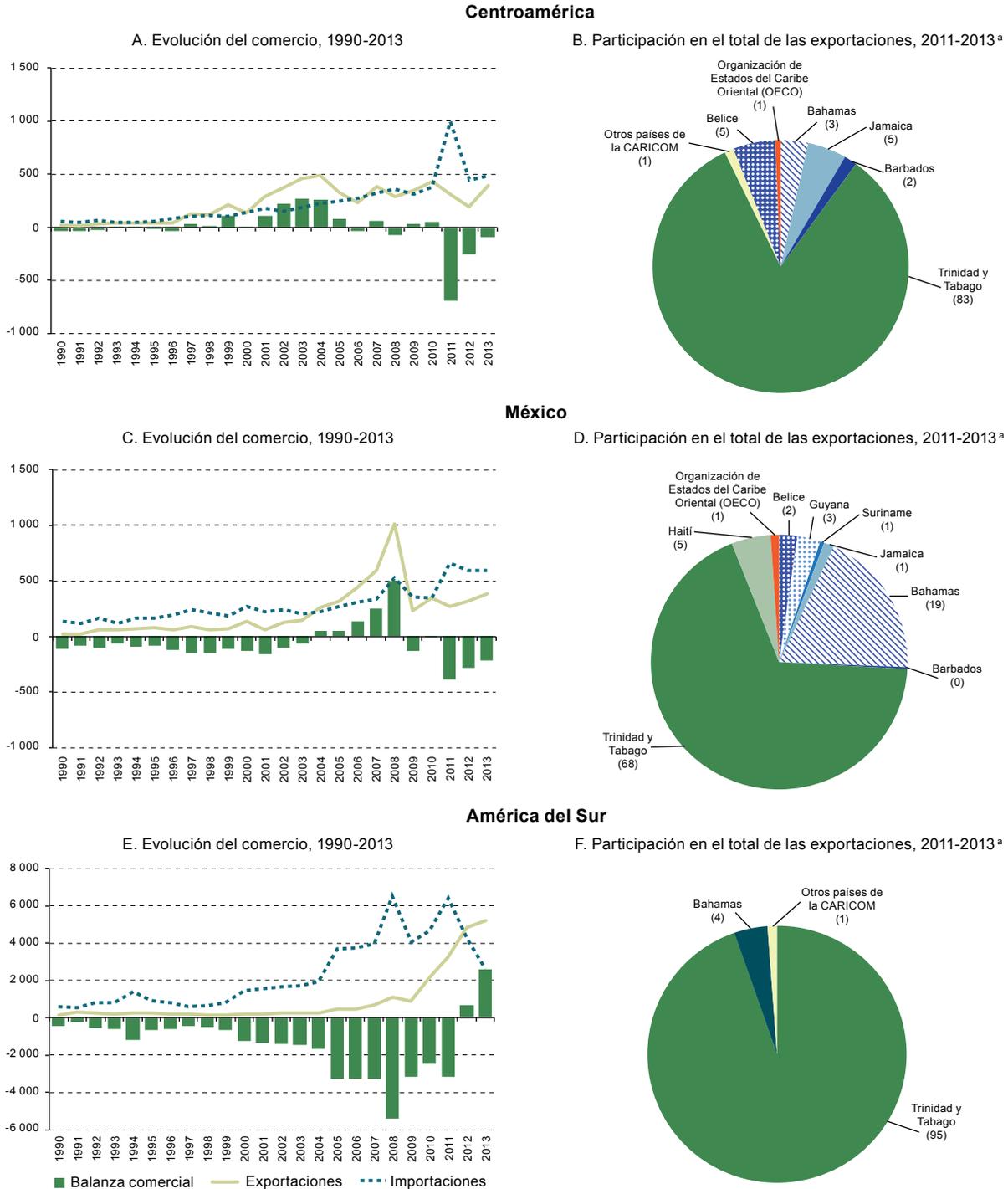
¹⁶ Por ejemplo, a partir de TradeCAN y de modelos de vectores autorregresivos, de análisis de equilibrio parcial y de gravedad, así como calculando el índice de ventaja comparativa manifiesta (RCA).

¹⁷ La evaluación se realizó mediante el cálculo de índices de ventaja comparativa manifiesta y de complementariedad comercial, respectivamente.

¹⁸ Hay que tener en cuenta que los miembros de la Unión Monetaria del Caribe Oriental dependen más de los ingresos arancelarios que otros países de la CARICOM.

de Trinidad y Tabago a América del Sur han crecido de forma constante desde 2009, lo que se tradujo en superávits comerciales para la CARICOM en el comercio bilateral en 2012 y 2013. En conjunto, entre 2011 y 2013 la CARICOM (excepto Trinidad y Tabago) registró una balanza comercial negativa con América Latina. En promedio, en los tres últimos años, de las exportaciones a ese mercado desde la CARICOM solo crecieron las de Haití (33,7%), Trinidad y Tabago (28,9%), Granada (4,3%) y las Bahamas (0,9%) (véanse el gráfico IV.7 y el cuadro IV.13).

Gráfico IV.7
Comunidad del Caribe (CARICOM): comercio con los principales socios de América Latina, 1990-2013
(En millones de dólares y 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) y Fondo Monetario Internacional (FMI), *International Trade Statistics*.

^a Promedio anual.

Cuadro IV.13
Comunidad del Caribe (CARICOM): comercio con América Latina, 2011-2013^a
(En millones de dólares y en porcentajes)

	Comercio (2011-2013) ^b			Participación de América Latina en el comercio total		Tasa de crecimiento anual (2011-2013)	
	Exportaciones	Importaciones	Balanza comercial	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
Bahamas	255,8	819,6	-565	9,3	7,6	0,9	4,5
Barbados	19,8	99,0	-79	2,9	2,6	-28,6	-0,7
Belice	25,7	236,5	-211	4,1	11,6	-33,5	2,9
Guyana	21,0	97,3	-76	1,5	8,7	-12,3	-28,6
Haití	18,5	391,2	-373	1,9	12,6	33,7	-16,8
Jamaica	29,9	610,7	-581	2,2	15,1	-37,3	-18,8
Suriname	6,7	138,8	-132	0,5	9,2	-26,6	-9,3
Trinidad y Tabago	4 670,3	1 651,9	3 018	24,3	24,9	28,9	-28,2
Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS)	13,8	1 624,6	-1 611	0,6	28,0	-28,6	-70,9
Antigua y Barbuda	0,7	15,3	-15	0,0	0,7	-6,4	-18,2
Dominica	8,2	20,7	-13	10,9	9,5	-35,3	-31,2
Granada	0,1	14,8	-15	0,3	9,0	4,3	-15,2
Montserrat	0,2	0,2	0	5,1	1,1	-47,8	10,9
Saint Kitts y Nevis	3,7	18,6	-15	3,9	3,9	-8,8	169,4
San Vicente y las Granadinas	0,4	9,9	-9	0,6	2,2	-44,5	0,3
Santa Lucía	0,5	1 545,3	-1 545	0,4	72,3	-42,2	-76,2
CARICOM	5 060,4	5 669,4	-609	16,5	14,6	25,2	-32,7

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

^a Cifras obtenidas a partir de estadísticas espejo; los países de América Latina actúan como informantes y los países de la CARICOM como socios.

^b Promedio anual.

El anterior análisis muestra que las economías de la CARICOM y Centroamérica cuentan con estructuras comerciales relativamente consolidadas y complementarias en medida creciente, lo que las convierte en socios comerciales naturales. Asimismo, existe una cierta complementariedad comercial entre la CARICOM y el resto de América Latina, en especial los países del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y Chile. Por consiguiente, explorar posibles asociaciones Sur-Sur de ayuda para el comercio y alianzas público-privadas orientadas al fortalecimiento de las estructuras de complementariedad de la CARICOM constituye un primer paso hacia una profundización de la integración económica y comercial (Mc Lean y otros, 2014).

D. Hacia una mayor cooperación entre el Caribe y América Latina

Debido al reducido tamaño del mercado de la CARICOM y la escasa complementariedad comercial entre sus economías, la subregión del Caribe necesita una mayor integración con otros países geográficamente cercanos, que son, además, sus socios comerciales naturales —en especial Cuba, la República Dominicana y los países de Centroamérica (McLean y Yoshida, 2014). La CEPAL está promoviendo una mayor coordinación entre los países de América Latina para que se apoye con mecanismos de cooperación innovadores el desarrollo de las economías de la CARICOM y su relación con Cuba, la República Dominicana y Centroamérica. Este grupo de países se complementan naturalmente a partir de sus estructuras importadoras y exportadoras relativas. Centroamérica es una fuente importante de bienes industriales y de consumo, mientras que el Caribe lo es de servicios turísticos y recursos energéticos que Centroamérica necesita, en tanto que Panamá en particular es un centro de servicios logísticos y financieros que complementa las necesidades de los países del Caribe (véase el recuadro IV.1).

Recuadro IV.1**Algunos ejemplos recientes de integración y cooperación entre el Caribe y Centroamérica**

Son varias las experiencias recientes que revelan un fortalecimiento de los vínculos de integración y cooperación entre los países del Caribe y Centroamérica. Entre las más destacadas figuran las siguientes:

- En marzo de 2012, Panamá suscribió un Acuerdo de Alcance Parcial (AAP) con Trinidad y Tabago. En el marco de ese convenio, Panamá puede comprar gas butano a Trinidad y Tabago sin intermediarios, así como distribuirlo al resto de los países de Centroamérica.
- El Salvador y Trinidad y Tabago tienen un convenio sobre turismo como parte de las negociaciones de un AAP. Por otro lado, Guatemala mantiene vigente un acuerdo de cooperación turística y cultural con Trinidad y Tabago.
- Se han realizado inversiones cruzadas entre ambas subregiones por parte de empresas establecidas en países centroamericanos que estaban expandiendo sus operaciones al Caribe y viceversa. Es el caso de las empresas panameñas del sector alimentario Del Monte Pan American, Carnes de Coclé y Conservas Panameñas Selectas S.A. Por su parte, el Grupo Bermúdez, también del área de los alimentos y con sede en Trinidad y Tabago, empezó a invertir en Costa Rica en 2010. Desde este país reexporta productos elaborados de banano a Trinidad y Tabago y al resto del Caribe. Asimismo, la empresa de servicios financieros Sagicor Life Jamaica, que ya tenía presencia en Panamá, ingresó en 2013 al mercado de Costa Rica. En 2012, la compañía Sur Eléctrica Holding de las Bahamas compró el 100% de las acciones de las empresas guatemaltecas TPS Guatemala One, TPS San José Internacional y TECO Guatemala Services.
- Se mantienen estrechos vínculos entre el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y la CARICOM. Desde 1992 se han

producido varios encuentros ministeriales y cumbres de jefes de Estado. Los principales temas abordados han sido: comercio e inversión, cambio climático, manejo del riesgo, seguridad, cooperación, transporte aéreo, reducción de la pobreza, coordinación de política exterior y turismo.

- Ambos grupos de países, junto con Colombia, Cuba, México, la República Dominicana y Venezuela (República Bolivariana de), son miembros de la Asociación de Estados del Caribe (AEC). A través de esta organización se han canalizado acciones de cooperación como el Plan de Acción de Pétion Ville, acordado en Haití en abril de 2013, en el marco de la quinta cumbre de jefes de Estado de la AEC. El plan incluye acciones en los campos del turismo sostenible, el comercio, el transporte, los desastres de origen natural, la educación, la cultura, la ciencia y la tecnología.
- El Convenio para el establecimiento de la zona de turismo sustentable del Caribe entró en vigor el 6 de noviembre de 2013, mientras que el Acuerdo de cooperación regional en materia de desastres naturales entró en vigor el 31 de marzo de 2014.
- En abril de 2014 se celebró en Mérida (México) la tercera cumbre México-CARICOM, así como la sexta cumbre de la Asociación de Estados del Caribe (AEC). Los Jefes de Estado y de Gobierno de todos los Estados miembros y territorios de la AEC firmaron la Declaración de Mérida, en virtud de la cual se instaba a la creación de un espacio de cooperación que abarcara las costas caribeñas de Centroamérica, Colombia, México, la República Bolivariana de Venezuela y las islas, como medio para impulsar las inversiones y el comercio. Asimismo, se destacó que las comunicaciones, el transporte, la agricultura y el turismo constituían áreas de interés clave para la intensificación de iniciativas conjuntas.

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

Debido a la pequeña escala de los países miembros de la CARICOM, su vulnerabilidad macroeconómica y ambiental, limitada base productiva, alta dependencia de mercados externos y continua exposición a los desastres de origen natural, el aumento de la cooperación de América Latina resulta esencial. Varios países de la región con un mayor nivel de desarrollo podrían realizar de manera concertada actividades de cooperación en las áreas más deficitarias del Caribe, a fin de maximizar el impacto de las iniciativas. La CELAC puede desempeñar un rol central para abrir un diálogo entre el Caribe y el resto de la región, con objeto de identificar las principales necesidades de cooperación, así como de coordinar, monitorear y evaluar las acciones derivadas de ese diálogo. Específicamente, algunas áreas en que la cooperación latinoamericana podría tener un impacto positivo para el Caribe son las siguientes:

- Fortalecimiento de las capacidades de gestión de la recaudación tributaria y del gasto público.
- Establecimiento de sistemas de gestión de las compras públicas.
- Desarrollo de programas de registro civil.
- Establecimiento de ventanillas únicas e interoperabilidad de los sistemas informáticos de aduana.
- Armonización de normas sanitarias y fitosanitarias.
- Desarrollo de coaliciones de proveedores de servicios.
- Acciones específicas para promover, coordinar y contribuir a financiar políticas que favorezcan el transporte aéreo y marítimo entre los miembros de la CARICOM, y entre estos y el resto de la región. En este ámbito hay un gran margen para la cooperación, en particular para fortalecer los vínculos en materia de transporte entre los países de la CARICOM y Panamá.

E. Conclusiones

El hecho de que la tasa de comercio intrarregional y los encadenamientos intraindustriales sean relativamente limitados pone de relieve que las cadenas regionales de valor en la Comunidad del Caribe aún están poco desarrolladas. Aunque desde el sector privado regional se han intentado aprovechar las diferencias en la dotación de factores y las fuentes de ventajas comparativas, además de avanzar hacia la regionalización de la producción, aún existen muchas oportunidades para el comercio internacional de bienes intermedios, que son los elementos constitutivos de las cadenas de valor. Al respecto, el análisis que se ofrece en este capítulo brinda evidencias del potencial para la integración de la producción entre países, lo que sugiere que operan restricciones más sistémicas.

Si bien el análisis de las cadenas de valor que se presenta en este capítulo ofrece resultados que en esta etapa son solo indicativos, dado que únicamente se han examinado con cierto detalle los datos de Jamaica, Suriname y Dominica, se revelan en la CARICOM algunos encadenamientos industriales intrarregionales sólidos de mucho potencial. El examen inicial sugiere también la existencia de disparidades en los encadenamientos intraindustriales entre países de la CARICOM, dado que las economías de la OECS tienen más oportunidades para el comercio intraindustrial que otros países de la CARICOM.

Queda todavía trabajo por hacer para que el Mercado y Economía Únicos de la CARICOM y la Unión Económica de la OECS sean totalmente operativos. La circulación de bienes, servicios y capitales no es tan libre como cabría esperar en virtud de esos instrumentos. Además, existen brechas en cuanto a interconexión, facilitación del comercio y tecnología que socavan sistemáticamente las iniciativas para la integración productiva en la CARICOM, y que deben sortearse mediante la producción de bienes públicos regionales clave. Las inversiones en infraestructuras para el transporte regional, aduanas y tecnologías de la información y las comunicaciones son esenciales para lograr la necesaria transformación estructural y el mejoramiento del grupo de productos de la Comunidad del Caribe necesarios para una participación óptima en las cadenas de valor (Mc Lean y otros, 2014). En ese sentido, los recursos complementarios de ayuda para el comercio, la cooperación para el desarrollo Sur-Sur, el financiamiento para el desarrollo, la asistencia técnica y las alianzas público-privadas resultan cruciales para que la Comunidad del Caribe pueda establecer un corredor marítimo pancaribeño, abordar los desafíos y cuellos de botella que obstaculizan la facilitación del comercio, desarrollar su potencial en materia de energías renovables, promover la innovación y crear un espacio de tecnologías de la información y las comunicaciones único en el Caribe.

Los acuerdos comerciales son una condición necesaria, pero no suficiente, para el crecimiento de las exportaciones. Se precisaría además que los países corrigieran rigideces estructurales y transformaran los sistemas de producción. Esas medidas requieren un proceso de integración regional basado en una producción que se apoye en ventajas comparativas más amplias. Además, la integración comercial y la cooperación para el desarrollo tienen que extenderse al Gran Caribe, en especial a Cuba, la República Dominicana y Centroamérica en primera instancia, seguidas de las economías del resto de América Latina y de otras regiones emergentes (Mc Lean y otros, 2014).

Este análisis también avala la visión de que los principales problemas que afectan la integración productiva y la competitividad comercial de la Comunidad del Caribe no necesariamente están relacionados con el acceso a los mercados, sino que pueden provenir de insuficiencias en la reforma de la normativa sobre comercio y producción y de una inadecuada infraestructura económica para el comercio. Actuar en el corto plazo para resolver este doble problema ayudaría a situar a la CARICOM en una senda de desarrollo hacia la expansión de las exportaciones desde las cadenas de valor, como uno de los principales impulsores del desarrollo sostenible de estas economías.

Para ello, puede ser necesario que la CARICOM acelere el ritmo de implementación del mercado único, adapte la agenda para la institución de los elementos fundamentales de la unión económica del Caribe y avance en la producción de bienes públicos regionales clave (como el transporte, la energía y las TIC), lo que permitiría optimizar las transacciones transfronterizas inter- e intraindustriales. Así, habría que pasar de un enfoque de integración regional dominado por consideraciones centradas en el mercado a otro con un horizonte más amplio, que prevea el cambio estructural sobre la base de una transformación cimentada en ventajas comparativas y en la integración de factores. De ese modo, habría posibilidades reales de regionalizar y diversificar la base productiva de la región para salir de la periferia e insertarse en las cadenas de valor hemisféricas y mundiales.

Por último, debería haber una mayor congruencia entre los recursos de ayuda para el comercio y las prioridades de la subregión. Solo un pequeño número de países del Caribe son elegibles para recibir estos recursos, ya que muchos se clasifican como países de ingresos medios o altos, y, cuando tienen acceso a esos recursos, estos deberían orientarse de forma progresiva a corregir problemas urgentes relacionados con restricciones de oferta y rigideces estructurales que han socavado la competitividad exportadora y se presentan como las principales barreras para el desarrollo y la integración subregionales.

Bibliografía

- AEC (Asociación de Estados del Caribe) (2014), “Declaración de Mérida”, Sexta Cumbre de Jefes de Estado y/o Gobierno de los Estados, países y territorios de la Asociación de Estados del Caribe [en línea] <http://www.acs-aec.org/index.php?q=es/documentos/osg/2014/declaracion-de-merida>.
- Alleyn, Dillon y otros (2013), *Preliminary Overview of the Economies of the Caribbean 2012-2013* (LC/CAR/L.410), Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe.
- CARICOM (Comunidad del Caribe) (2013), *Caribbean Community Regional Aid for Trade Strategy 2013-2015*, Georgetown, febrero.
- (2012), “Caricom studies show the CSME operating about 64% level of compliance”, Comunicado de Prensa 22/2012, Georgetown, 23 de enero [en línea] http://www.caricom.org/jsp/pressreleases/press_releases_2012/pres22_12.jsp.
- (2011), Comunicado de Prensa, Secretaría de la Comunidad del Caribe, Georgetown, mayo.
- (2009), “Concept Paper on Strategic Plan for Air Transport Services in CARICOM”, enero [en línea] http://www.caricom.org/jsp/single_market/services_regime/concept_paper_air_transport.pdf.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2014), *Integración regional: Hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas* (LC/G.2594(SES.35/11)), Santiago de Chile.
- (2013a), *Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2013* (LC/G.2613-P), Santiago de Chile.
- (2013b), *Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe, 2013* (LC/G.2578-P), Santiago de Chile.
- (2010), “Desastres y desarrollo: el impacto en 2010 (cifras preliminares)”, Boletín N° 2, Unidad de Evaluación de Desastres, R. Zapata (coord.), Santiago de Chile, 16 de diciembre.
- Cordero, Martha (2014), “La facilitación de comercio entre la CARICOM y Centroamérica”, Santiago, Chile [en línea] http://www.cepal.org/comercio/noticias/paginas/9/51219/Logistica_CARICOM_Centroamerica.pdf.
- De Groot, Olaf J. y Miguel Pérez Ludeña (2014), “Foreign direct investment in the Caribbean: trends, determinants and policies”, *serie Estudios y Perspectivas*, N° 35 (LC/L.3777), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Durán, José y Dayna Zaclicever (2013), “América Latina y el Caribe en las cadenas internacionales de valor”, *serie Comercio Internacional*, N° 124 (LC/L.3767), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Durán, José y otros (2014), “El Caribe y la Unión Europea: una asociación estratégica”, *Documento de Proyecto*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), en prensa.
- Fraser, Jewel (2013), “Los desastres naturales lastiman las economías de países del Caribe”, *Agronoticias América Latina y el Caribe*, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) [en línea] <http://www.fao.org/agronoticias/agro-noticias/detalle/es/c/195769/>.
- Khadan, Jeetendra y Roger Hosein (2014), “Trade, economic and welfare impacts of the CARICOM-Canada Free Trade Agreement”, *MPRA Paper*, N° 54836, St. Augustine, Universidad de las Indias Occidentales [en línea] http://mpr.aub.uni-muenchen.de/54836/1/MPRA_paper_54836.pdf.
- (2013), “New empirical insights into the “Natural Trading Partner” hypothesis for CARICOM countries”, *MPRA Paper*, No. 50493, St. Augustine, Universidad de las Indias Occidentales [en línea] http://mpr.aub.uni-muenchen.de/50493/1/MPRA_paper_50493.pdf.
- Khadan, Jeetendra y otros (2014), “Preliminary Study on the Status of Implementation of the EU-CARIFORUM Economic Partnership Agreement”, inédito.

- Kida, Misuho (2005), *Caribbean Small States, Growth Diagnostics*, Banco Mundial [en línea] <http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/468980-1206974166266/4833916-1206989877225/KidaSmallStates.pdf>.
- McLean, Sheldon (2013), "Useful insight into a possible new approach to Associate membership in the Caribbean Community", Secretaría de la Comunidad del Caribe.
- (2008), "An initial overview of the Economic Partnership Agreement between the CARIFORUM States and the European Community and its States", Secretaría de la Comunidad del Caribe.
- McLean, Sheldon y Kohei Yoshida (2014), "CARICOM regional integration: a critical assessment and recommendations for the way forward", Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe, enero, inédito.
- McLean, Sheldon y otros (2014), *Regional Integration in the Caribbean: the role of trade agreements and structural transformation* (LC/CAR/L.448), Puerto España, sede subregional de la CEPAL para el Caribe (CEPAL).
- Naciones Unidas (2014), *MDG Gap Task Force Report 2014. The State of the Global Partnership for Development*, Nueva York.
- (2013), *MDG Gap Task Force Report 2013. The Global Partnership for Development: The Challenge We Face*, Nueva York.
- Sánchez, Ricardo y Gordon Wilmsmeier (2009), "Maritime sector and ports in the Caribbean: the case of CARICOM countries", *serie Recursos Naturales e Infraestructura*, N° 140 (LC/L.3008-P) Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe) (2013), "PETROCARIBE Energy Cooperation Agreement", N° 3-13 (SP/Di), Caracas, julio [en línea] http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2013/09/T023600005381-0-Di_No._3_Acuerdo_de_Cooperacion_PETROCARIBE-Final_doc_Rev__21-8-13.pdf.
- Stoneman, Richard, Justice Duke Pollard y Hugo Inniss (2012), *Turning Around CARICOM: Proposal to Restructure the Secretariat. Final Report*, Landell Mills Ltd., enero.

Publicaciones recientes de la CEPAL

ECLAC recent publications

www.cepal.org/publicaciones

■ Informes periódicos institucionales / *Annual reports*

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

- Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2014 222 p.
Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2014, 214 p.
- La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2013, 160 p.
Foreign Direct Investment in Latin America and the Caribbean 2013, 152 p.
- Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 2013 / *Statistical Yearbook for Latin America and the Caribbean 2013, 226 p.*
- Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2013, 92 p.
Preliminary Overview of the Economies of Latin America and the Caribbean 2013, 92 p.
- Panorama Social de América Latina 2013, 226 p.
Social Panorama of Latin America 2013, 220 p.
- Panorama de la Inserción Internacional de América Latina y el Caribe 2013, 128 p.
Latin America and the Caribbean in the World Economy 2013, 122 p.

■ Libros y documentos institucionales / *Institutional books and documents*

- Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible, 2014, 340 p.
Covenants for Equality: Towards a sustainable future, 2014, 330 p.
- Integración regional: hacia una estrategia de cadenas de valor inclusivas, 2014, 226 p.
Regional Integration: Towards an inclusive value chain strategy, 2014, 218 p.
Integração regional: por uma estratégia de cadeias de valor inclusivas, 2014, 226 p.
- Reflexiones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe. Conferencias magistrales 2013-2014, Enrique Peña Nieto, Marino Murillo, Luis Gonzaga Beluzzo, José Miguel Insulza, Winston Dookeran et al, 2014, 100 p.
- Prospectiva y desarrollo: el clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020, 2013, 72 p.
- Comercio internacional y desarrollo inclusivo: construyendo sinergias, 2013, 210 p.
International trade and inclusive development: Building synergies, 2013, 200 p.
- Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo, 2012, 330 p.
Structural Change for Equality: an integrated approach to development, 2012, 308 p.
- La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir, 2010, 290 p.
Time for Equality: closing gaps, opening trails, 2010, 270 p.
A Hora da Igualdade: Brechas por fechar, caminhos por abrir, 2010, 268 p.

■ Libros de la CEPAL / *ECLAC books*

- 129 Prospectiva y política pública para el cambio estructural en América Latina y el Caribe, Javier Medina Vásquez, Steven Becerra y Paola Castaño, 2014, 338 p.
- 128 Inestabilidad y desigualdad: la vulnerabilidad del crecimiento en América Latina y el Caribe, Juan Alberto Fuentes Knight (ed.), 2014, 304 p.
- 127 *Global value chains and world trade: Prospects and challenges for Latin America*, René A. Hernández, Jorge Mario Martínez-Piva and Nanno Mulder (eds.), 2014, 282 p.
- 126 Planificación, prospectiva y gestión pública: reflexiones para la agenda del desarrollo, Jorge Máttar, Daniel E. Perrotti (eds.), 2014, 250 p.
- 125 La crisis latinoamericana de la deuda desde la perspectiva histórica, José Antonio Ocampo, Barbara Stallings, Inés Bustillo, Helvia Velloso, Roberto Frenkel, 2014, 174 p.

124 La integración de las tecnologías digitales en las escuelas de América Latina y el Caribe: una mirada multidimensional, Guillermo Sunkel, Daniela Trucco, Andrés Espejo, 2014, 170 p.

123 Fortalecimiento de las cadenas de valor como instrumento de la política industrial: metodología y experiencia de la CEPAL en Centroamérica, Ramón Padilla Pérez (ed.), 2014, 390 p.
Strengthening value chains as an industrial policy instrument: Methodology and experience of ECLAC in Central America, Ramón Padilla Pérez (ed.), 2014, 360 p.

Copublicaciones / Co-publications

- *Decentralization and Reform in Latin America: Improving Intergovernmental Relations, Giorgio Brosio and Juan Pablo Jiménez (eds.), ECLAC / Edward Elgar Publishing, United Kingdom, 2012, 450 p.*
- Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina desde una perspectiva global, Martín Hopenhayn y Ana Sojo (comps.), CEPAL / Siglo Veintiuno, Argentina, 2011, 350 p.
- Las clases medias en América Latina: retrospectiva y nuevas tendencias, Rolando Franco, Martín Hopenhayn y Arturo León (eds.), CEPAL / Siglo XXI, México, 2010, 412 p.
- *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, 472 p.*

Coediciones / Co-editions

- *Regional Perspectives on Sustainable Development: Advancing Integration of its Three Dimensions through Regional Action, ECLAC-ECE-ESCAP-ESCWA, 2014, 114 p.*
- *Multi-dimensional Review of Uruguay, ECLAC-OECD, 2014, 190 p.*
- Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2014, CEPAL / FAO / IICA, 2013, 220 p.
- Perspectivas económicas de América Latina 2014: logística y competitividad para el desarrollo, CEPAL/OCDE, 2013, 170 p.
Latin American Economic Outlook 2014: Logistics and Competitiveness for Development, ECLAC/OECD, 2013, 164 p.

Cuadernos de la CEPAL

101 Redistribuir el cuidado: el desafío de las políticas, Coral Calderón Magaña (coord.), 2013, 460 p.

101 *Redistributing care: the policy challenge, Coral Calderón Magaña (coord.), 2013, 420 p.*

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 (coordinadoras), 2012, 394 p.

98 *Macroeconomic cooperation for uncertain times: The REDIMA experience, Rodrigo Cárcamo-Díaz, 2012, 164 p.*

Documentos de proyecto / Project documents

- La economía del cambio climático en la Argentina: primera aproximación, 2014, 240 p.
- La economía del cambio climático en el Ecuador 2012, 2012, 206 p.
- Economía digital para el cambio estructural y la igualdad, 2013, 130 p.
The digital economy for structural change and equality, 2014, 128 p.
- La cooperación entre América Latina y la Unión Europea: una asociación para el desarrollo, José E. Durán Lima, Ricardo Herrera, Pierre Lebreton y Myriam Echeverría, 2013, 157 p.

Cuadernos estadísticos de la CEPAL

41 Los cuadros de oferta y utilización, las matrices de insumo-producto y las matrices de empleo. Solo disponible en CD, 2013.

40 América Latina y el Caribe: Índices de precios al consumidor. Serie enero de 1995 a junio de 2012. Solo disponible en CD, 2012.

Series de la CEPAL / ECLAC Series

Asuntos de Género / Comercio Internacional / Desarrollo Productivo / Desarrollo Territorial / Estudios Estadísticos / 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 / Población y Desarrollo / Política Fiscal / Políticas Sociales / Recursos Naturales e Infraestructura / Reformas Económicas / Seminarios y Conferencias.

Revista CEPAL / *CEPAL Review*

La Revista se inició en 1976, con el propósito de contribuir al examen de los problemas del desarrollo socioeconómico de la región. La *Revista CEPAL* se publica en español e inglés tres veces por año.

CEPAL Review first appeared in 1976, its aim being to make a contribution to the study of the economic and social development problems of the region. CEPAL Review is published in Spanish and English versions three times a year.

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. 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. 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. 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. 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.

**Las publicaciones de la CEPAL están disponibles en:
*ECLAC Publications are available in:***

www.cepal.org/publicaciones

**También se pueden adquirir a través de:
*They can also be ordered through:***

www.un.org/publications

United Nations Publications
PO Box 960
Herndon, VA 20172
USA

Tel. (1-888)254-4286

Fax (1-800)338-4550

Contacto / *Contact:* publications@un.org

Pedidos / *Orders:* order@un.org



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

