

Los escenarios del comercio internacional en la post-crisis

Oswaldo Rosales V.

Oswaldo Rosales V.
Director, División de Comercio
Internacional e Integración
CEPAL

Agradezco la colaboración de Sebastián Herreros en la confección de este artículo. Se recogen y actualizan aquí varios puntos elaborados en Rosales (2009) y Rosales (2009a).

La velocidad y volumen de las corrientes financieras es uno de los rasgos fundamentales de la globalización. Esta característica no debe subestimar las significativas transformaciones que están ocurriendo en la producción y el comercio global y considerar sus implicancias es fundamental para entender las perspectivas de crecimiento de los próximos años.

El autor analiza los rasgos principales del escenario post crisis (las fragilidades en el escenario macroeconómico, las debilidades en la institucionalidad global, el desafío de la innovación, el rol de los países emergentes especialmente China y el desafío del cambio climático); la incertidumbre en el escenario multilateral de comercio, las nuevas amenazas de proteccionismo en el siglo XXI y el rol de los nuevos actores globales (BRIC).

Los países que capten con mayor rapidez los efectos del cambio de contexto y apliquen políticas adecuadas para adaptarse a él serán los más exitosos en sus esfuerzos de inserción internacional. El artículo presenta las orientaciones de política que deben ser consideradas en una estrategia exitosa de internacionalización.

1. Introducción

UNO DE LOS RASGOS DESTACADOS DE LA GLOBALIZACIÓN ES QUE LAS CORRIENTES financieras superan con mucho, en velocidad y volumen, a los flujos reales de la economía. Esta marcada disparidad, sin embargo, oculta que las transformaciones que están teniendo lugar en la producción y el comercio mundial son igualmente espectaculares y decisivas en las perspectivas de crecimiento de los próximos años. Es en estas últimas que se centrará el presente artículo.

Durante las tres últimas décadas, en la economía internacional se ha registrado un intenso proceso de transición caracterizado por el avance de la globalización, la intensidad del cambio tecnológico y el aumento de la importancia de los países emergentes, ilustrado principalmente por el surgimiento de China, la India y, en general, la región del Asia-Pacífico. Las implicancias de esta tríada son variadas y complejas e incluyen, por ejemplo, drásticos cambios en el mapa mundial del intercambio comercial y las ventajas competitivas, así como nuevos ganadores y perdedores a nivel de zonas económicas, países, sectores productivos y empresas. La magnitud de estas transformaciones podría conducir incluso a algunos ajustes del enfoque *centro-periferia*, toda vez que éste –al menos en sus versiones menos refinadas– no permite explicar la creciente presencia de países en desarrollo competitivos que incursionan en los segmentos dinámicos de la economía mundial y son portadores del cambio tecnológico.

En la actualidad, las economías emergentes representan el grueso del crecimiento del producto interno bruto (PIB) mundial y una porción significativa del comercio internacional. De hecho, la contracción del crecimiento económico mundial observada en 2009 habría sido mucho más severa de no ser por la pujanza de grandes mercados emergentes, particularmente China e India (con tasas de crecimiento del PIB en 2009 de 8,7% y 5%, respectivamente y con valores medios de 10% y 8% para el bienio 2010-2011). El protagonismo de los países denominados BRIC (Brasil, China, la Federación de Rusia y la India) también se aprecia en el ámbito financiero, puesto que desempeñan un papel cada vez más importante en la mantención de los equilibrios económicos globales. Cualquier indicio de lo que éstos –sobre todo China– pudieran hacer con sus enormes reservas tiene inmediatas repercusiones en los mercados financieros mundiales. Por otra parte, cualquier solución de la crisis que sea sustentable a largo plazo debería incluir un mayor espacio en la gobernabilidad financiera internacional a los BRIC y a las economías emergentes en general.

1.1. Rasgos principales del escenario de post crisis

La crisis no ha interrumpido y en ciertos aspectos ha acelerado el proceso de globalización, particularmente en tres aspectos fundamentales para la inserción de América Latina y el Caribe en el mundo: la intensidad del cambio tecnológico; el mayor peso de China y otras economías emergentes en la economía mundial y el desafío del cambio climático. El surgimiento y la evolución de la crisis puso además de relieve la necesidad de abordar necesarias reformas en la regulación financiera y en el funcionamiento del propio sistema financiero internacional. Toda esta compleja agenda habrá de ser debatida en un escenario internacional de menor crecimiento, particularmente en las economías industrializadas, requeridas de importantes ajustes en sus desbalances presupuestarios. No es descartable entonces que la magnitud del desafío político y económico que supone esta agenda del siglo XXI vaya acompañada de resabios o rebotes proteccionistas.

1. Fragilidades en el escenario macroeconómico

En los próximos años, el dinamismo de la economía mundial será bastante inferior al del lapso 2003-2007. Ello se explica por los siguientes elementos: *i)* las economías de la OCDE verán reducir su crecimiento potencial e incluso crecerían bajo ese ritmo por causa de una menor tasa de inversión y un mayor nivel de desempleo, al menos hasta el 2015; *ii)* el comercio mundial crecería a tasas inferiores a las que mostró en el ciclo expansivo 2003-2007.¹ Mientras que el comercio de los países industrializados crecería poco, los intercambios internacionales de China y Asia serán probablemente más dinámicos, aunque tampoco registrarán las tasas de los últimos años; *iii)* una persistencia de las medidas proteccionistas aplicadas a propósito de la crisis, sin que ellas se desmonten rápidamente, una vez que la economía vaya recuperando gradualmente sus niveles de actividad; y *iv)* un exceso de capacidad en varios sectores productivos. Producto de todo ello, una demanda internacional limitada aumentará las presiones competitivas por el lado de la oferta.

Las proyecciones más recientes indican que en el bienio 2010-2011 la economía mundial retomarí­a crecimientos anuales cercanos al 4%, dejando atrás lo que fue la crisis económica internacional más severa en 80 años. La recuperación, sin embargo, asoma como poco equilibrada pues mientras las economías industrializadas crecerían, en promedio, cerca del 2%, las economías emergentes y en desarrollo lo

[1] En su informe *Perspectivas de la economía mundial* de octubre de 2009, el Fondo Monetario Internacional proyectó un crecimiento del volumen del comercio mundial de 2,5% para 2010. La OCDE, en su informe *Economic Outlook* de noviembre 2009, proyectó un crecimiento mayor de 6%.

[2] International Monetary Fund, Economic Outlook, January 26, 2010.

harían en torno al 6%. La heterogeneidad también se daría al interior de las economías en desarrollo pues mientras las economías asiáticas bordearían expansiones anuales de 8%, América Latina y el Caribe crecería a la mitad de ese guarismo, siendo la zona en desarrollo de menor crecimiento.²

La recuperación en las economías industrializadas, además de leve, sigue dependiendo críticamente de las medidas fiscales, monetarias y financieras aplicadas para combatir la crisis. Sin recuperación evidente en la demanda privada, los mercados financieros vuelven a dinamizarse, distanciándose peligrosamente una vez más de los mercados reales. Retorna el apetito por riesgo y las elevadas ganancias bursátiles, sin que se hayan abordado las urgentes reformas financieras que parecían tan obvias y de tanto consenso a fines de 2008. Crecen también las inquietudes sobre la sostenibilidad fiscal en las economías industrializadas, con niveles de déficit fiscal de dos dígitos, como porcentaje del PIB, y con deuda pública que supera el tamaño de similar variable.

[3] En 2011 la deuda pública de los países miembros de la OCDE sería mayor al 100% del PIB, comparado con 70% en 2007 (OCDE, Economic Outlook, N°86, París.)

Las restricciones fiscales y financieras en la OECD limitarán el crecimiento. Ellas sugieren que resta aún un amplio espacio de ajuste en las carteras de las familias y de las entidades financieras en las economías industrializadas, particularmente en EE.UU., para limpiar sus balances, limitar los niveles de endeudamiento y hasta desendeudarse.³ Ello supone un escenario más bien limitado de demanda por importaciones en esas economías, siendo necesario entonces que la economía mundial encuentre nuevos motores de demanda. China y las demás economías emergentes aún no equiparan el peso de las economías industrializadas en la evolución de la demanda global y como mercados para las exportaciones mundiales. Si bien se espera que el peso relativo de las economías emergentes en la economía y el comercio mundiales siga aumentando, ello no será suficiente para compensar el menor dinamismo en EE.UU. y en Europa. En todo caso, este rebalanceo del comercio mundial pone de relieve la importancia creciente del comercio Sur-Sur.⁴

[4] Según cifras de la OMC, el comercio Sur-Sur representó en 2008 el 46% de las exportaciones y 54% de las importaciones de los países en desarrollo, respectivamente (OMC, "Participation of Developing Economies in the Global Trading System", Note by the Secretariat, WT/COMTD/W/172, 23 November 2009).

De este modo, durante 2010 y 2011, las economías industrializadas, enfrentarán desafíos tan complejos como: *i*) decidir el momento y la modalidad precisas para retirar los estímulos fiscales, monetarios y financieros, sin dañar una recuperación que sigue siendo débil; *ii*) la recomposición de los balances financieros de familias y entidades financieras, particularmente en Estados Unidos; *iii*) el control y la reducción gradual del déficit fiscal y la deuda pública; *iv*) la instauración de controles regulatorios a la banca y las finanzas que impidan la repetición de crisis tan profundas como la reciente.

Estos formidables desafíos habrán de ser abordados en un contexto de menor crecimiento, con tasas de desempleo cercanas al 10% en Europa y Estados Unidos y con la subsistencia de varias de las medidas proteccionistas –comerciales y financieras– que se aplicaron en el peor momento de la crisis.

En los próximos años, habrá menos disponibilidad de financiamiento internacional. La drástica reducción de la riqueza acumulada en todo el mundo, principalmente en los países industrializados, cambió el escenario de liquidez virtualmente infinita y con bajo riesgo por otro de liquidez acotada y riesgos variables. El vínculo entre los flujos financieros y los productivos y de comercio exterior tendrá que redefinirse. Una menor liquidez mundial conducirá a una reducción de los flujos de capital hacia América Latina y el Caribe y las otras regiones en desarrollo. Además, las elevadas

necesidades de financiamiento de los gobiernos de la OCDE competirán con las de los países en desarrollo. Es posible que algunos temas nuevos, como los fondos soberanos de las economías emergentes y la internacionalización de las empresas chinas, pasen a jugar un papel aún más relevante en la arquitectura de facto de las finanzas internacionales dada, por una parte, la gran liquidez que han acumulado las empresas y los bancos chinos y las economías petroleras, y por la otra, la baja rentabilidad que estarían entregando los papeles del Tesoro de los Estados Unidos.

2. Debilidades en la institucionalidad global

La crisis 2008-2009 dejó en claro la falta de adecuación de la institucionalidad global a los nuevos desafíos del presente siglo. El G-7 fue probablemente una de las principales víctimas de la crisis, al quedar en evidencia que todos sus integrantes eran parte sustantiva de la crisis financiera y posterior recesión internacional y que cualquier salida a la crisis supondría la incorporación de nuevos actores a la mesa de negociaciones, particularmente de las economías emergentes. La sustitución del G-7 por el nuevo G-20 es expresión nítida de este reordenamiento en la economía mundial.

La demora en la reacción del FMI y del Banco Mundial a la crisis –y su fracaso en la prevención de la misma– acentuó la demanda de reforma de dichas instituciones, de un modo que no sólo refuerce su eficacia sino que también recoja de mejor forma los intereses de los países en desarrollo. Por último, las dificultades para reactivar las negociaciones comerciales en la Ronda Doha –iniciadas a fines de 2001– y el frustrante resultado de la Cumbre de Copenhague sobre cambio climático hablan a las claras de una institucionalidad global incapaz de lidiar con las fuerzas que la dinámica de la globalización y el cambio tecnológico han venido desatando. Ya no sólo se trata de construir una institucionalidad que permita gobernar la globalización económica, comercial y financiera, tema de por sí suficientemente complejo, sino que el desafío actual incluye además temas de salud pública y tratamiento de pandemias, migración, cambio climático y preservación del medio ambiente, sin olvidar los de lucha contra el terrorismo, la economía de la droga y el crimen organizado.

3. El desafío de la innovación y del cambio tecnológico sigue siendo el más importante

El actual *shock* tecnológico está redefiniendo las trayectorias competitivas de un conjunto muy amplio de sectores productivos. Este shock tecnológico consiste en una múltiple convergencia de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, de la biotecnología y de varias tecnologías de propósito general, como la nanotecnología y el desarrollo de nuevos materiales y fuentes energéticas renovables. Todas estas tecnologías son convergentes y están ocasionando profundas transformaciones en la producción y los servicios, impulsando grandes innovaciones de procesos, productos y modelos de negocios. Aquellos países que mejor capten y se adapten a los desafíos y oportunidades que genera esta dinámica tecnológica podrán sacar un mejor provecho de las oportunidades que ofrece la globalización.

El menor dinamismo global en el futuro inmediato acentuará los procesos de reestructuración productiva y afectará la competitividad. La menor disponibilidad de financiamiento internacional afectará el ritmo de las inversiones, sobre todo en aquellos sectores en los que se requieren inversiones de largo plazo, como

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

Se necesita actualizar los modelos de negocios productivos y de comercio exterior.

En un contexto mundial con menor dinamismo del comercio internacional y el financiamiento externo, mayores presiones competitivas y rezagos proteccionistas, la reacción típica de las empresas es reducir costos, postergar inversiones, acortar el horizonte de las decisiones y buscar proteger sus principales mercados y clientes. Sin embargo, esta razonable reacción defensiva, junto con considerar adecuadamente las oportunidades que se vayan presentando, debiera ir acompañada de una reformulación del modelo de negocios de largo plazo. En efecto, detectar y aprovechar nuevas oportunidades y utilizar las nuevas herramientas tecnológicas y de organización empresarial, podría ayudar a redefinir las ventajas competitivas de las empresas. Acudir a prácticas de contratación externa o de deslocalización para seguir haciendo lo mismo es menos atractivo que ubicar estas herramientas en una estrategia de negocios que surja de una mirada prospectiva. Como resultado de la crisis, las cadenas globales y regionales de valor tenderán a redefinirse en función de la capacidad de recuperación de las diversas economías frente a la crisis, del acceso a materias primas escasas, de la revalorización de ventajas geográficas o logísticas, como la cercanía a los principales centros de consumo, o de la presencia de masa crítica de recursos humanos en ámbitos tecnológicos específicos. Más allá de las diferencias obvias entre empresas y países, éstos últimos también debieran reformular sus estrategias competitivas para readecuarse a las exigencias del nuevo escenario de postcrisis.

Se observa una tendencia a organizar la producción en torno a redes globales de valor. Esto se refiere a la fragmentación geográfica de los procesos productivos, mediante el aprovechamiento de la creciente digitalización de muchas actividades, la mayor internacionalización y comercialización de los servicios y la reducción de los costos de transporte y logística. Las empresas funcionan cada vez más a escala mundial y operan como una unidad y en tiempo real mediante una red de interconexiones. Los avances tecnológicos conllevan nuevas formas de organización productiva y geográfica. Algunas empresas trasladan parte de su producción al exterior –actividad conocida como *offshoring* o *near-shoring* (cuando se trata de un país cercano)–, lo que conduce a una nueva forma de organización empresarial llamada *organización extendida*, en la que la empresa matriz ejerce un estricto control sobre los servicios trasladados al exterior. Otros fenómenos que ganaron importancia en los últimos años son la subcontratación externa (*outsourcing*) y la contratación interna (*insourcing*), que supone la inserción de los subcontratistas en las empresas contratantes. Además de los desarrollos tecnológicos, este proceso se ha visto apoyado por la liberalización de los movimientos financieros y por la apertura gradual de los mercados al comercio y las inversiones.

La creciente integración de las economías en este escenario global genera un cuadro variado de oportunidades y amenazas para empresas, sectores, países y regiones, dependiendo de la forma en que lean dicho escenario y se preparen para abordarlo. Con todo, es evidente que el desempeño futuro de los países dependerá cada vez más de la capacidad de absorber creativamente los nuevos paradigmas tecnoeconómicos. En efecto, la innovación y las nuevas tecnologías ofrecen posibilidades inéditas para acortar la brecha con los países industrializados. Sin embargo, ello requiere un considerable esfuerzo interno para fortalecer la base de recursos humanos y la presencia en redes internacionales de innovación y negocios tecnológicos, orientando así la estructura productiva y exportadora hacia actividades más intensivas en innovación y conocimiento.

El éxito de los países en insertarse en dichas cadenas depende de los avances en su competitividad sistémica, esto es, sustentados en la incorporación deliberada y sistemática del progreso técnico a las actividades productivas, buscando tanto conseguir crecientes niveles de productividad –reduciendo así la brecha de productividad con las economías industrializadas– como reducir las diferencias excesivas de productividad entre diversas empresas y sectores, esto es, reduciendo así las brechas domésticas de productividad e ingresos que están en la base de la heterogeneidad estructural y las desigualdades en la región. La competitividad es sistémica, pues la transformación productiva debe incluir todo el sistema en el que se insertan las empresas: la infraestructura, la tecnología, energía y transporte; el sistema educativo; las relaciones entre empleadores y empleados; el aparato institucional público y privado y la red financiera. El carácter sistémico de la competitividad exige favorecer la integración del sistema productivo y la homogeneización progresiva de los niveles de productividad.

La cooperación regional es clave en mejorar la competitividad, dado que, en varios ámbitos, la magnitud de estas tareas supera las capacidades nacionales. En efecto, una mayor cooperación permitiría combinar los esfuerzos por alcanzar los niveles de calidad, escala y productividad requeridos en la economía global. En este sentido, los países de la región podrían beneficiarse de los espacios regionales de diálogo e intercambio de experiencias sobre iniciativas exitosas de innovación, competitividad y cohesión social entre actores públicos y privados.

4. El creciente peso de China y otras economías emergentes

Otra tendencia que se profundizará en las próximas décadas es el peso creciente de China e India, junto con algunas otras grandes economías emergentes, como actores globales en la economía, el comercio y las finanzas internacionales. De esta forma, el polo de crecimiento del producto y el comercio mundial se desplaza del Atlántico al Pacífico. En 2009, China se convirtió en la segunda economía más grande después de los Estados Unidos, en paridad de poder adquisitivo, y la tercera detrás de este y el Japón, medido en dólares corrientes. Muchos otros indicadores también ilustran el gran peso que ha adquirido la economía china en la primera década de este siglo.⁵ Según algunas proyecciones, China y la India serían dos de las tres mayores economías del mundo en 2050, mientras que estas dos economías, junto con la de Brasil y la Federación Rusa, serán mayores que el actual Grupo de los Siete (G-7) al inicio de la década de 2030.

[5] Entre 2000 y 2008, China explicó casi el 30% del aumento del PIB mundial y el 40% del incremento del consumo global de petróleo. Hoy, el país es el principal consumidor mundial de aluminio, cobre, estaño, soja y zinc y el segundo consumidor de azúcar y petróleo. En 2009, acumulaba un 29% del total de las reservas mundiales y es el principal dueño de bonos del Tesoro de los Estados Unidos.

China y Asia también están aumentando muy rápidamente su participación en el comercio mundial, y concentran una creciente porción de la producción industrial global. En el primer semestre de 2009, China se convirtió en el principal exportador mundial, por encima de Alemania. Además, Asia y el Pacífico en su conjunto representan aproximadamente una cuarta parte del comercio mundial. China se ubica al centro de la llamada *fábrica Asia*, una compleja red de cadenas regionales de suministro por parte de empresas transnacionales. En efecto, China, Japón, la República de Corea y los países de la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) constituyen uno de los más importantes focos de comercio intraindustrial a nivel mundial⁶. La construcción de dichas cadenas fue el resultado de la liberalización unilateral del comercio de partes y componentes, junto con flujos de inversión extranjera directa (IED) estimulados por un clima de inversión favorable. El incremento del comercio intra-asiático es tanto causa como consecuencia del creciente grado de complementariedad comercial entre las economías que participan en él.

[6] La ASEAN incluye a los siguientes diez países: Brunei Darussalam, Camboya, Filipinas, Indonesia, Malasia, Myanmar, República Democrática Popular Lao, Singapur, Tailandia y Vietnam. En torno de ASEAN, convergen un conjunto de iniciativas comerciales que podrían concretarse en los próximos años. Las más importantes, además del acuerdo entre China y ASEAN, en vigor desde enero 2010, son ASEAN+3 cubre las diez economías de ASEAN más el Japón, la República de Corea y la República Popular China, mientras que en la ASEAN+6 se añadirían a los países mencionados Australia, la India y Nueva Zelanda.

China, India y el resto de Asia se convertirán en la principal fuente de crecimiento de las exportaciones de América Latina y el Caribe en los próximos años. Las economías exportadoras de recursos naturales –como las sudamericanas– se han visto menos afectadas por la crisis, aprovechando que el alto ritmo de crecimiento de China ha mantenido elevada la demanda internacional de estos productos. En el caso de México y Centroamérica, la competencia con las manufacturas chinas en el mercado estadounidense es más acentuada, lo que podría acelerar los cambios estructurales en ciertas industrias, especialmente en la maquila.

5. El desafío del cambio climático

Además de sus efectos a nivel social y humano, el cambio climático impacta a los sectores productivos y al comercio internacional por varias vías. El cambio climático se expresa de varias maneras (cambios en la temperatura, la mayor escasez de agua, la subida del nivel del mar y la creciente frecuencia de fenómenos meteorológicos extremos), afectando la productividad del sector agrícola y las ventajas comparativas de los países, la infraestructura de comercio (puertos, aeropuertos y puentes), las rutas comerciales y el turismo. Además, la creciente toma de conciencia de los temas ambientales entre consumidores y empresas promueve nuevos parámetros en el comercio internacional que podrían generar restricciones al uso de algunos recursos críticos (por ejemplo, hidrocarburos), así como presiones políticas para abordar cuellos de botella medioambientales, elevando los costos privados y públicos de las inversiones.

Otra vía por la cual el cambio climático puede afectar al comercio es mediante la adopción de medidas comerciales unilaterales con la justificación del combate a dicho fenómeno. Este ha sido el caso durante 2009, con la aparición de una serie de iniciativas en varios países industrializados como los Estados Unidos y Francia. En este contexto, se han popularizado las referencias al denominado *proteccionismo verde*. Los modestos resultados alcanzados en la decimoquinta Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), celebrada en Copenhague en diciembre de 2009, hacen más probable que iniciativas unilaterales como las mencionadas aumenten en número en los próximos años. Ello plantea importantes riesgos potenciales para el acceso de las exportaciones de la región a los mercados de los países industrializados, poniendo de relieve la urgencia de alcanzar un pronto acuerdo multilateral sobre la materia.

El comercio internacional también repercute sobre el cambio climático. Primero, el traslado de actividades productivas desde países industrializados hacia países en desarrollo puede aumentar o disminuir las emisiones, dependiendo de la eficiencia energética en ambos lugares de producción y de las emisiones adicionales generadas por el transporte internacional relacionado con el comercio. Segundo, el comercio internacional facilita la difusión de bienes y servicios tecnológicos que mitigan el cambio climático. Tercero, el comercio afecta al medio ambiente por los cambios en el volumen (escala), la estructura (composición) y el uso de métodos más limpios (tecnología) de producción.

Resulta imperativo incorporar el tema del cambio climático en las agendas nacionales y regionales de crecimiento, competitividad e innovación. De aquí en adelante, será la única forma de poder compatibilizar crecimiento y competitividad, con avances en equidad y mejores estándares ambientales.

2. La incertidumbre en el escenario multilateral del comercio

2.1. 2009: contracción del comercio internacional y presiones proteccionistas

La OMC ha proyectado una caída de 10% en el volumen del comercio mundial de mercancías en 2009, la primera desde 1982 y la mayor desde la Gran Depresión. En este contexto, han aumentado las presiones proteccionistas en todas las principales economías. Sin embargo, cabe destacar que el mundo ha estado lejos de un regreso al proteccionismo masivo de los años treinta. A ello ha contribuido de manera importante la existencia de los acuerdos de la OMC, respaldados por su mecanismo de solución de controversias, así como de una red creciente de acuerdos comerciales preferenciales, y la gran interdependencia comercial entre países que generan las cadenas globales de valor.

Si bien se ha logrado evitar repetir los excesos de los años treinta, es indudable que a partir de fines de 2008 el mundo entró en una dinámica más favorable al proteccionismo. Los países industrializados han otorgado masivas ayudas financieras a sectores afectados por la crisis, como los servicios financieros, la industria automotriz, y (en menor medida) la agricultura, y han aumentado las restricciones al empleo de trabajadores extranjeros. Muchas de estas medidas han sido implementadas en el marco de programas de estímulo económico que contienen, según la OMC, elementos de *compre/invierta/preste/contrate local*, y que por lo tanto presentan aspectos discriminatorios –ya sean explícitos o implícitos– hacia productos, empresas o trabajadores extranjeros.

Por su parte, los países en desarrollo han recurrido en mayor grado a las medidas *tradicionales* en frontera, como aumentos de aranceles (generalmente previstos como transitorios), cuotas, licencias de importación y valores aduaneros mínimos. Ello responde, entre otros factores, a la relativa simplicidad de implementar este tipo de barreras, así como a la menor disponibilidad presupuestaria de los países en desarrollo para subsidiar a sus sectores productivos. Por último, en ambos grupos de países se observa un aumento de las prácticas discriminatorias en la contratación pública⁷ y en el número de nuevas investigaciones relacionadas con instrumentos de defensa comercial, especialmente derechos *antidumping* (frecuentemente orientados a importaciones provenientes de China).

[7] Se destaca aquí la cláusula *Buy American* del paquete de estímulo económico que entró en vigor en febrero de 2009 en EE.UU., y en virtud de la cual sólo se pueden destinar los fondos aprobados para dicho paquete a obras públicas en las que todo el hierro, acero y bienes manufacturados utilizados hayan sido producidos en los EE.UU. Otras iniciativas discriminatorias en este ámbito se han registrado en meses recientes en Australia, la República Popular China, la República de Corea y la Federación Rusa, entre otros países.

2.2. La necesidad de concluir la Ronda Doha

Para abordar los nuevos desafíos globales, será necesario modificar la institucionalidad y accionar de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Sin embargo, primero habría que concluir la Ronda de Doha, entre otras cosas porque el fracaso de ella reduciría el espacio para efectuar una reforma significativa de la OMC.

Si bien desde el segundo semestre de 2009 se insinúa una incipiente recuperación de la economía mundial, la amenaza del proteccionismo sigue representando un problema extremadamente delicado. Este riesgo será especialmente agudo en la medida en que se materialicen las previsiones de una recuperación débil en los países de la OCDE, y que coexistiría con altos niveles de desempleo al menos durante 2010 y 2011. En tal escenario, a las autoridades políticas de dichos países les será difícil resistir las presiones en favor de los subsidios y las trabas al comercio, lo cual a su vez invitaría la retaliación por parte de otros países.

El peligro proteccionista no sólo radica en las medidas que podrían contravenir los compromisos de la OMC. Luego de dos décadas de rebajas unilaterales, los aranceles que se aplican en la práctica son bastante inferiores a los techos máximos consolidados en la Organización, especialmente en los países en desarrollo. De hecho, los países miembros de la OMC podrían duplicar los aranceles actuales sin violar dichos compromisos, con lo cual el comercio internacional se contraería un 8% (Bouet y Laborde 2008).

El clima más propicio al proteccionismo en que nos encontramos implica aún mayores dificultades para las negociaciones de la Ronda de Doha, pero también ha traído una revaloración de la necesidad de su pronta conclusión. Ello resulta imperativo, por al menos cuatro razones: (i) las importantes ganancias económicas involucradas, que apoyarían la recuperación de la economía mundial en el difícil contexto post crisis que se prevé para los próximos años; (ii) para cerrar espacios a los retrocesos proteccionistas que también pueden caracterizar a la post crisis; (iii) porque la credibilidad del sistema multilateral de comercio como un todo se está viendo negativamente afectada por los repetidos fracasos en concluir Doha; y (iv) para permitir a la OMC concentrarse en otras temáticas de creciente importancia en el comercio mundial. Este sería el caso precisamente de algunos de los *nuevos* temas que se detallan en la Sección 3 de este artículo, y entre los cuales se destaca particularmente el de las medidas comerciales vinculadas con el combate al cambio climático.

Existe oficialmente un respaldo prácticamente unánime entre los miembros de la OMC al objetivo de concluir la Ronda de Doha en 2010, que se fijaron los líderes del G20 en su Cumbre en Pittsburgh (Estados Unidos) en septiembre de 2009. Sin embargo, para lograrlo será preciso traducir estos compromisos políticos de alto nivel en una flexibilización real de posiciones por parte de algunos de los principales actores. Ello a su vez requerirá que éstos pongan la estabilidad y credibilidad del sistema multilateral de comercio por sobre la persecución de determinados intereses comerciales.

2.3. Las reformas de la Organización Mundial del Comercio

Entre las principales reformas de la OMC se han mencionado las siguientes: i) abordar la erosión de los principios básicos de no discriminación (tratamiento de nación más favorecida y trato nacional) a que ha dado lugar la proliferación de

acuerdos preferenciales de comercio; *ii*) mejorar el trato especial y diferenciado en favor de los países en desarrollo, particularmente de aquellos de menor desarrollo relativo; *iii*) mayor coordinación entre la Organización y las agencias multilaterales de financiamiento, a fin de acompañar las reformas comerciales con asistencia financiera a los países en desarrollo; *iv*) crear mecanismos institucionales que permitan una toma más rápida y eficaz de decisiones; y *v*) reforzar los vínculos entre la OMC y las organizaciones de la sociedad civil (OMC, 2004).

1. Conservar la no discriminación

Uno de los rasgos destacados del escenario internacional es la proliferación de acuerdos comerciales preferenciales, de carácter bilateral o plurilateral, y cuyos beneficios por definición se limitan exclusivamente a sus signatarios. Ellos contravienen los principios de no discriminación establecidos tanto en virtud del tratamiento de nación más favorecida, que obliga a los miembros de la OMC a otorgar un trato similar a todos los interlocutores comerciales, como del trato nacional que, en determinadas materias, exige dar a dichos socios el mismo trato que a los actores económicos nacionales. Este tipo de convenios se han posibilitado gracias al artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que permitió la existencia de uniones aduaneras y acuerdos de libre comercio, aunque sujetos a ciertas condiciones⁸. Hasta ahora, la interpretación de estas últimas permanece en el campo de la ambigüedad y no se ha detectado mayor interés de los países por definir las en forma más precisa a fin de comprobar en qué medida la malla de acuerdos preferenciales se ajusta a las exigencias multilaterales.

Dada esta proliferación de acuerdos preferenciales, nos adentramos en un mundo en que el tratamiento de nación más favorecida, que hace dos décadas era la norma, está pasando gradualmente a ser la excepción. Ello debilita severamente a la OMC, puesto que el grueso de las corrientes comerciales se regiría de acuerdo con disciplinas que –aunque similares– no dependerían de ella. En años recientes se han registrado avances en términos de transparencia, en el sentido de que los países signatarios de este tipo de convenios deben informar prontamente de ellos a la OMC. Sin embargo, la Organización no cuenta con un mandato de sus miembros para emitir juicios de valor sobre la compatibilidad de dichos acuerdos con las disciplinas multilaterales ni sobre sus efectos en el comercio entre los países participantes en ellos ni con terceros socios.

Resulta previsible que la proliferación de acuerdos preferenciales continúe en los próximos años. En consecuencia, se hace crecientemente necesario explorar alternativas orientadas a tender puentes entre ellos. Esto podría hacerse, por ejemplo, a través de iniciativas que apunten a subsumir varios acuerdos en un número menor de espacios económicos más amplios, o de permitir la acumulación de origen entre los miembros de varios acuerdos de libre comercio. De este modo, los distintos acuerdos podrían constituir realmente elementos positivos (*building blocks*) para una liberalización del comercio a nivel multilateral, y no obstáculos (*stumbling blocks*) para la misma. Se trataría en definitiva de utilizar los acuerdos preferenciales para avanzar hacia la multilateralización de los compromisos, evitando que se conviertan en fortalezas que dificultan el intercambio con otros socios que no pertenecen a ellos.

[8] Básicamente, se trata de las siguientes condiciones: i) que la constitución de estas agrupaciones no se traduzca en barreras arancelarias o regulaciones comerciales más restrictivas, tanto entre los miembros de una determinada unión aduanera o zona de libre comercio como respecto de terceros países no integrantes de ellas y ii) que los acuerdos comerciales originados a partir de esas uniones aduaneras o zonas de libre comercio permitan eliminar en lo esencial los obstáculos al intercambio comercial entre los países signatarios.

2. Mejorar las disposiciones en materia de trato especial y diferenciado

Los mecanismos tradicionales han consistido, por una parte, en otorgar mayor plazo para cumplir los compromisos a los países en desarrollo y, por otra, en la posibilidad de que un conjunto significativo de sus productos pueda ingresar al mercado de los principales países o agrupaciones en condiciones de liberación total o parcial del pago de aranceles. El análisis del grupo de expertos convocado por la OMC concluyó que estas modalidades eran insuficientes y, algunas de ellas, incluso inconductentes. En efecto, se estimó que el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) que aplican, por ejemplo, los Estados Unidos y la UE en el caso de las exportaciones de los países en desarrollo termina siendo ineficaz por las siguientes razones: *i)* como se trata de beneficios concesionales y no vinculantes, no son estables ni permiten emprender planes de inversión conexos a largo plazo; *ii)* en algunas ocasiones, las preferencias se vinculan a obligaciones que no están relacionadas con el comercio; *iii)* los beneficios tienden a favorecer más a quien otorga las concesiones, lo que se deduce de la cantidad de productos abarcados y de los márgenes de preferencia otorgados; *iv)* el techo de los beneficios suele ser reducido, puesto que las preferencias se modifican arbitrariamente en función de la mayor competitividad que va adquiriendo el producto beneficiado; y *v)* existe una tendencia por parte de los países beneficiarios a apoyarse de manera excesiva en estas preferencias, limitando sus esfuerzos por diversificar las exportaciones (OMC, 2004).

Es posible replantear entonces el concepto de tratamiento especial y diferenciado, vinculándolo en mayor medida a las temáticas de ayuda para el comercio y de facilitación de este, proveyendo a los países en desarrollo de recursos que les permitan mejorar y ampliar su infraestructura, su oferta exportable, la formación de recursos humanos y la capacitación de sus trabajadores, así como la agrupación de sus pymes y el acceso de éstas al crédito y a las nuevas tecnologías. Ello requiere de una relación más estrecha y funcional entre la OMC y las agencias multilaterales de financiamiento como el Banco Mundial y los bancos regionales, a fin de contar con recursos que permitan acompañar las reformas comerciales con los complementos necesarios en materia de infraestructura, recursos humanos y tecnologías.

Los acuerdos comerciales, sea discriminatorios o no, generan solamente oportunidades potenciales de aumento de la demanda que sólo pueden aprovecharse si se cuenta con la oferta exportable pertinente. Esta necesidad de ampliar y diversificar la oferta exportable es aún mayor en los países en desarrollo de menor desarrollo relativo y los menos adelantados. Dicho en breve, el énfasis de la renovación del tratamiento especial y diferenciado debería desplazarse desde la demanda hacia la oferta de exportaciones.

3. Mejorar el funcionamiento de la OMC

Otro tema de debate es el procedimiento de toma de decisiones de la OMC, ya que estas se adoptan por consenso y no por votación. Por cierto, hay pros y contras en cada una de estas opciones⁹, pero lo que hoy se está discutiendo es la necesidad de contar con mecanismos más ágiles y reuniones ministeriales más eficientes, así como reforzar la participación política de alto nivel. Al respecto, se han examinado modalidades de *geometría variable* que permitirían circunscribir los compromisos a quienes respalden inicialmente las decisiones, sin perjuicio de irlos multilateralizando a medida que se vayan incorporando nuevos socios.

[9] Para una discusión más detallada al respecto, véase OMC (2004).

Otra inquietud es la de seguir avanzando en las normas sobre transparencia y de mejorar los vínculos con las organizaciones de la sociedad civil, difundiendo más activamente las funciones y acciones de la OMC, capacitando y ofreciendo asistencia técnica sobre las normativas comerciales a gobiernos, academia, organizaciones empresariales y medios de comunicación. Al respecto, el mecanismo de solución de controversias –uno de los más prestigiados de la Organización– es uno de los pocos espacios multilaterales en que las quejas de los países en desarrollo no sólo han encontrado eco, sino que en muchos casos han conducido a la modificación de las políticas de los países industrializados que ellos cuestionaron¹⁰.

El principal aporte de la OMC al fortalecimiento de la economía mundial consiste en un conjunto de disciplinas comerciales que garantizan un marco de reglas del juego previsible y que evitan los retrocesos en épocas de crisis o contracción/desaceleración económica como la que se está viviendo en la actualidad. Del mismo modo, la crisis ha puesto de relieve la importancia del rol de monitoreo de las políticas nacionales con impacto sobre el comercio que llevó adelante la OMC de manera regular durante el año 2009. Ello ha permitido inyectar mayor transparencia al sistema y (probablemente) desincentivar en alguna medida un mayor proteccionismo, por la vía del escrutinio público de las medidas adoptadas o anunciadas en los distintos países. En esa misma línea, pero con un mayor grado de ambición, podría visualizarse que la Secretaría de la OMC evaluara el costo de las principales medidas proteccionistas adoptadas (sean éstas consistentes o no con sus acuerdos) y sus efectos distributivos, los que normalmente afectan en mayor medida a los grupos de menores ingresos.

[10] Para una visión de conjunto de las controversias en la OMC, es posible consultar la Base de datos integrada de controversias comerciales de América Latina y el Caribe (BADICC) preparada por la División de Comercio Internacional e Integración de la CEPAL [en línea] <http://badicc.eclac.cl> o <http://www.cepal.org/comercio>.

3. Las nuevas amenazas de proteccionismo en el siglo XXI

La acelerada dinámica del cambio tecnológico y sus repercusiones en la jerarquía competitiva de empresas, conglomerados y naciones tiende a manifestarse también en la definición de nuevos temas comerciales que inciden en la competitividad, aunque muchos de ellos no hayan sido abordados aún plenamente en la normativa multilateral del comercio.

Las normas sobre seguridad comercial que promueven unilateralmente algunos países, o que son recomendadas por organismos multilaterales como la Organización Mundial de Aduanas (OMA), se traducen en fuertes presiones para realizar mejoras institucionales y de operación en toda la cadena de actividades comerciales. En este ámbito se han impulsado normas privadas que son de aplicación voluntaria, pero que pueden afectar las condiciones de competitividad de los países. Destacan entre ellas las buenas prácticas agrícolas, las certificaciones de inocuidad, las normas de la Organización Internacional de Normalización (ISO) y las certificaciones de calidad. También ha crecido la influencia de los movimientos ambientalistas y de consumidores, particularmente en Europa, lo que provoca efectos indirectos en el comercio internacional al elevar el nivel de exigencias en materia de inocuidad y rastreabilidad (trazabilidad) de los productos alimenticios en los mercados de los países industrializados. Por último, cabe mencionar el tema de los efectos ambientales y climáticos del crecimiento económico y del comercio internacional.

Se aprecia, pues, un marcado rezago del sistema de comercio multilateral en comparación con la intensidad del cambio tecnológico y frente a las iniciativas unilaterales respaldadas normalmente por la nueva estructura de actores empresariales que, en

muchas ocasiones, tiene mayor incidencia en los temas comerciales que los propios gobiernos de los países industrializados. Esta interacción –que podríamos simplificar como desarrollo tecnológico y empresarial, por una parte, e incorporación de nuevos temas e instituciones, por otra– es muy compleja, ya que combina los requisitos que surgen a partir del avance tecnológico, como la certificación de calidad, y los modelos de negocio basados en el cambio tecnológico que pretenden limitar la competencia y proteger las actividades privadas, tal como ocurre con ciertas exigencias de certificación vinculadas a laboratorios y empresas específicos.

Los límites entre el avance tecnológico, los nuevos temas, la creación de nuevas agencias e instituciones y el proteccionismo son muy sutiles y pueden traspasarse con facilidad, particularmente si los países en desarrollo no cuentan con una capacidad técnica que les permita diferenciar los cambios propios de la modernidad, a los cuales habría que adecuarse, de aquellos que no corresponden más que a formas novedosas de negocios privados que pueden obstaculizar la competencia o estimular el proteccionismo.

3.1. La seguridad en el comercio internacional

Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001, las normas de seguridad pasaron a ocupar un lugar más relevante en las relaciones internacionales, afectando el marco normativo del comercio debido, en particular, a la necesidad de evitar que la cadena mundial de suministro de bienes se utilizara con fines terroristas. Esto condujo a la creación de la Asociación aduanera y comercial contra el terrorismo (C-TPAT) en los Estados Unidos (2002), del programa de Operador Económico Autorizado (OEA) de la Organización Mundial de Aduanas (2005) y del programa Socios para la Protección del Canadá, iniciativas orientadas a asegurar los canales de aprovisionamiento¹¹. Los nuevos programas de seguridad en el comercio van más allá del producto y consideran el correcto tratamiento y rastreabilidad de la carga a lo largo de toda la cadena de suministro, basándose en el concepto de que *la seguridad de la cadena de transporte es siempre igual a la del eslabón más débil* (Comisión de las Comunidades Europeas, 2003).

[11] Para mayores detalles sobre estas iniciativas, véase CEPAL (2008a, cap. III).

El cumplimiento de las nuevas exigencias se traduce en nuevos costos; más aún, ellas varían de acuerdo con la situación previa de la empresa y el nivel de certificación solicitado¹². Estas medidas pueden afectar adversamente a los pequeños y medianos productores, puesto que si no logran cumplir con los requisitos de los programas citados se arriesgan a perder mercados por falta de competitividad frente a quienes ya lo hacen y cuyas mercaderías ingresan no sólo en forma más rápida, sino con mayores garantías de seguridad. Así, la competitividad de los productos ya no radica únicamente en calidad y precio, sino también en la seguridad, variable cuyo peso en relación con el acceso a los mercados más sofisticados podría aumentar.

[12] Esto abarca, por ejemplo, medidas de seguridad física en la empresa, protección de la carga, procedimientos de seguridad del personal, sistemas de identificación y de monitoreo del personal y sistemas de comunicación electrónica y de base de datos.

3.2. Las normas privadas que regulan la calidad e inocuidad de los alimentos

Existe una preocupación creciente por la inocuidad de los alimentos y por la posible contaminación accidental de los mismos. Una de las consecuencias de la globalización de las cadenas agroalimentarias es que se van integrando eslabones productivos que responden a diversos estándares institucionales nacionales, incluida la calidad de la regulación sanitaria y fitosanitaria, la protección transfronteriza e incluso la eficiencia y honradez funcionarias. Si bien en las últimas décadas la inocuidad de los alimentos ha mejorado de manera espectacular, los avances a nivel de países son

irregulares, de manera que persisten importantes brotes de enfermedades transmitidas por alimentos contaminados por microorganismos, sustancias químicas o toxinas. De este modo, el comercio transfronterizo de alimentos contaminados puede contribuir a la propagación de tales brotes (OMS, 2007).

Los estándares voluntarios de calidad han aumentado tanto en cantidad como en nivel de exigencias, con miras a lograr la inocuidad de los productos y el compromiso empresarial con la protección ambiental y los derechos laborales, entre otros. Varias instituciones públicas y privadas que velan por la inocuidad y la sostenibilidad de la producción promueven conceptos y programas de buenas prácticas agrícolas y de manufactura, junto con los distintos actores de la cadena agroalimentaria¹³.

Por otra parte, en los últimos años han surgido organizaciones que promueven el concepto de *comercio justo* y la certificación privada, esto es, la emisión de sellos que garantizan que un determinado producto se elaboró de conformidad con ciertos criterios que ellas mismas han definido. En la actualidad, existen 20 iniciativas de comercio justo certificado, que pertenecen principalmente a países de Europa y América del Norte y cuyo objetivo es regular el uso del sello de certificación de los productos¹⁴.

Se sabe que para participar en las cadenas globales de valor es preciso satisfacer los estándares internacionales de calidad. En este sentido, el cumplimiento de las normas privadas y voluntarias pertinentes puede facilitar el acceso a los segmentos más rentables de esas cadenas. Sin embargo, en algunas ocasiones el concepto de *comercio justo* puede lindar peligrosamente con las tentaciones proteccionistas, sobre todo cuando se busca imponer prácticas empresariales bastante específicas originadas en las economías industrializadas y que no son necesariamente superiores a las que puedan haber surgido en los países en desarrollo. Por otra parte, restringe bastante el hecho de que en las prácticas de comercio desleal (*unfair trade*) no se haga suficiente hincapié en denunciar el proteccionismo agrícola de las economías industrializadas. En otros casos, la propia certificación de calidad puede convertirse en un atractivo negocio, desligándose hasta cierto punto del objetivo inicial de contribuir al predominio de buena calidad en toda la cadena de valor.

Debido a la proliferación de normas privadas y a su creciente exigencia en los mercados, particularmente en el sector alimentario, los exportadores deben acudir a un mercado de certificaciones de calidad poco transparente, con marcadas barreras de entrada y con cierto grado de conflicto de intereses entre estas agencias y los principales productores de las economías centrales. En este sentido, no deja de ser preocupante que en los mercados internacionales tiendan a imponerse unas normas que comenzaron siendo privadas y voluntarias y que se originaron en grandes consorcios mundiales, bien por su gradual multilateralización de facto, su gran incidencia en los mercados clave o el carácter oligopólico de las agencias de certificación. En algunos casos, los gobiernos adoptan total o parcialmente las exigencias de calidad del sector privado y buscan normalizar el tema, con lo cual en la práctica estos requerimientos pueden tornarse obligatorios. De esta manera, el sector agropecuario, y sobre todo el agroexportador, se ve obligado a adaptarse a una gran cantidad de exigencias tanto públicas como privadas (Salles de Almeida, 2008)¹⁵.

[13] Las *buenas prácticas agrícolas* son las medidas que se aplican en el ámbito de la producción, procesamiento y transporte de productos de origen agropecuario a fin de asegurar la inocuidad de los productos y la protección del medio ambiente y del personal que trabaja en su explotación.

[14] Estas iniciativas se agrupan en la Fairtrade Labelling Organizations International (FLO), asociación que proporciona apoyo directo a los productores certificados, definiendo los criterios de lo que considera *comercio justo*. Sobre la base de las normas ISO para organismos de certificación, la FLO inspecciona y certifica a unas 500 organizaciones de productores en más de 50 países de África, América Latina y Asia.

[15] Entre las más relevantes se cuentan las normas ISO, de producción orgánica, de inocuidad, de buenas prácticas, de denominación de origen y las indicaciones geográficas.

3.3. Los efectos comerciales de la implementación de estándares privados

La adopción de los estándares privados –además de las normas oficiales de aplicación obligatoria– constituye un desafío y una oportunidad para los países de la región, ya que su cumplimiento puede convertirse en un requisito de hecho para exportar productos agropecuarios a mercados de mayor conciencia ambiental y crecientes exigencias de calidad. Si bien es posible que la observancia de este tipo de normas favorezca las oportunidades de acceso a los mercados exigentes, ellas también pueden conformar una barrera comercial si se considera el costo que representan, sobre todo para los proveedores de los países en desarrollo. Asimismo, podrían esconder una intención proteccionista si las exigencias pertinentes exceden los requisitos establecidos en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo MSF) de la OMC. En general, los exportadores agropecuarios de los países en desarrollo sienten inquietud ante la proliferación de normas privadas. Al respecto, la OMC distingue entre las preocupaciones comerciales relacionadas con el contenido y las relativas al cumplimiento de ellas (véase el Cuadro 1).

Las principales inquietudes que se han planteado ante la OMC se refieren a la relación entre las organizaciones privadas y las instituciones internacionales de normalización –en general, las normas privadas son más rígidas que los estándares internacionales–; al carácter innecesario de algunas restricciones al comercio impuestas por las normas privadas, sobre todo para los pequeños agricultores; a las medidas que podrían adoptar los gobiernos para asegurar que las organizaciones privadas cumplan con el Acuerdo MSF y a su relación con otras esferas de trabajo de la OMC, tales como los obstáculos técnicos al comercio. También preocupa la falta de transparencia de las normas del sector privado, considerando que estas no se notifican a la OMC.

Cuadro 1. Preocupaciones relativas a la aplicación de normas sanitarias y fitosanitarias privadas

Relacionadas con el contenido	Relacionadas con el cumplimiento
Multiplicación de los sistemas de normas privadas dentro y entre los mercados	Costo de la certificación por parte de terceros, en particular para las pequeñas y medianas empresas y los agricultores de los países en desarrollo
Imprecisión de la frontera entre las normas sanitarias y fitosanitarias oficiales y las privadas	Exigencia de algunos sistemas privados de recurrir únicamente a determinados organismos de certificación
Relación entre los sistemas privados y las instituciones internacionales de normalización mencionadas en el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias	Falta de equivalencia entre los sistemas que da lugar a la repetición de las auditorías de certificación
Justificación científica de algunas prescripciones en materia de procesos y métodos de producción	Falta de reconocimiento de los certificados emitidos o ausencia de organismos de certificación acreditados en los países en desarrollo

Fuente: Organización Mundial del Comercio (OMC), *Las normas privadas y el Acuerdo MSF (G/SPS/GEN/746)*, Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, Ginebra, 24 de enero de 2007.

En lo que respecta a las buenas prácticas agrícolas, los países en desarrollo enfrentan tres importantes desafíos: i) garantizar que incluyan los intereses de los pequeños productores tanto en materia de inocuidad de los productos como de sostenibilidad de la producción interna, ya que los criterios demasiado exigentes podrían desalojar a los pequeños productores; ii) evitar una sobrecarga de prácticas y reglamentos que si bien no son jurídicamente vinculantes, en la práctica determinan el acceso a los mercados; y iii) vigilar sus efectos en los costos de producción, la certificación y la comercialización, sobre todo entre los productores de menor tamaño.

3.4. Las implicaciones del cambio climático en el sistema de comercio

El cambio climático será uno de los desafíos más importantes que enfrentará la comunidad internacional en los próximos años. El sistema de comercio es un foco de tensión, dados los conflictos potenciales entre los principios básicos del sistema multilateral de comercio y las diversas medidas relacionadas con el combate al cambio climático que se encuentran en estudio o tramitación en varios países, principalmente industrializados. Un ejemplo es el proyecto de ley sobre cambio climático aprobado por la Cámara de Representantes de los EE.UU. en junio de 2009. Éste contempla la imposición a partir de 2020 de un impuesto en frontera a las mercancías producidas en países que no hubieran adoptado compromisos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en el marco de un acuerdo internacional, o que no hubieran adoptado autónomamente compromisos de reducción equivalentes a los de EE.UU. Con ello se buscaría *emparejar el terreno de juego*, disuadiendo (o castigando) el supuesto *free riding* de los países en desarrollo en este ámbito. Medidas de este tipo, que son apoyadas también por Francia, podrían entrar en conflicto con diversas normas de la OMC, y por lo tanto podrían en un futuro cercano ser cuestionadas ante el mecanismo de solución de diferencias de esta organización.

Para los países de la región resulta crucial alcanzar un pronto acuerdo global sobre cambio climático. En ausencia de un nuevo marco multilateral que refleje de mejor manera que el actual la contribución de las distintas economías al cambio climático, aumenta el riesgo de que los países industrializados recurran a medidas comerciales unilaterales. Éstas no sólo encierran riesgos proteccionistas, sino que además debilitan los esfuerzos de cooperación internacional que son imprescindibles para atacar efectivamente el cambio climático. En consecuencia, es preciso redoblar los esfuerzos en pos de alcanzar un acuerdo vinculante durante 2010, a partir del acuerdo político alcanzado en la reciente Conferencia de Copenhague. La región debe prepararse adecuadamente para estas negociaciones. De lo contrario, podría llegar tarde nuevamente y al cabo de pocos años tener que adecuarse a la aplicación de normas globales que no consideran sus intereses, enfrentando estándares energéticos y ambientales que limitarán sus avances en materia de competitividad.

3.5. Un espacio para la cooperación regional¹⁶

La agenda internacional exige una mayor cooperación entre los países de América Latina y el Caribe a fin de mejorar su inserción en la economía mundial. Ello es especialmente apremiante para abordar los desafíos de competitividad e innovación, aspectos determinantes de la calidad de dicha inserción.

[16] Este tema se desarrolla con más amplitud en Rosales (2009a)

En los temas antes considerados, esto es, seguridad, buenas prácticas, estándares privados de calidad y cambio climático, es posible encontrar desvíos proteccionistas o al menos un espacio para ellos. Por eso es importante que América Latina y el Caribe vaya abordando estos aspectos en las instancias regionales y aumentando su preparación técnica e institucional para adoptar enfoques comunes sobre cuestiones de creciente relevancia en el comercio internacional. La seguridad en el comercio es un ámbito adecuado para concertar esfuerzos regionales en materia de facilitación y ayuda al comercio, estableciendo sinergias entre los gobiernos y las organizaciones empresariales de la región y compartiendo información tanto respecto de terceros mercados como sobre los pasos que se van dando en cada país, a fin de coordinar posturas al respecto. Por ejemplo, los acuerdos de reconocimiento mutuo con los principales socios comerciales pueden abordarse de un modo más coordinado, ya que si la región logra aunar los estándares y concretar una red de acuerdos internos sobre el tema, podría mejorar su posición negociadora frente a sus socios principales e impulsar al mismo tiempo el comercio intrarregional.

Los gobiernos de la región también podrían compartir información sobre las principales restricciones que enfrentan sus productos en los mercados industrializados debido a la aplicación de normas privadas que terminan incidiendo en la competitividad. Ello conduciría a negociaciones conjuntas con los gobiernos o agrupaciones privadas de esos países o a proyectos subregionales de facilitación del comercio que permitan adecuarse a las tendencias más consolidadas del escenario internacional.

En este sentido, la integración regional es necesaria y apremiante. A las razones tradicionales que la justifican se agregan las exigencias derivadas de la actual fase de globalización, tales como la necesidad de crear alianzas internacionales estratégicas en materia de planes de producción, logística, comercialización, innovación y tecnología. Los requisitos de competitividad e innovación tecnológica se acrecientan, en tanto el desarrollo acelerado de China, la India y otros países de Asia redefine drásticamente el mapa mundial del intercambio tanto de bienes y servicios como de capitales y ventajas comparativas. Los mercados ampliados, la certidumbre jurídica y la afinidad de normas y conectividad son hoy día indispensables para crecer con equidad.

La convergencia entre los distintos esquemas subregionales de integración sigue constituyendo un elemento clave para un renovado regionalismo abierto de América Latina y el Caribe (CEPAL 1992, 1994, 2006a, 2006b y 2008a). La diversidad de visiones que hoy coexisten en la región sobre el rol y las modalidades más apropiadas de la integración sugieren que este es un objetivo más de mediano plazo. Lo fundamental hoy, más que impulsar nuevas iniciativas de liberalización comercial, es promover la cooperación regional en ámbitos de interés común y de claro impacto sobre la competitividad de la región, como infraestructura, tecnología, innovación y conectividad.

4. El surgimiento de nuevos actores globales: los BRIC

Uno de los rasgos más destacados de la economía mundial en la primera década del siglo XXI es la presencia consolidada de varias economías en desarrollo entre las figuras relevantes del escenario internacional. Lo más interesante, sin duda, ha sido el surgimiento de China como un actor global y de Asia como el continente

que ha alcanzado el ritmo de crecimiento más elevado en la historia de la humanidad. Quien mejor refleja esta situación es Larry Summers, en la introducción al excelente libro de Mahbubani que grafica el desplazamiento del poder en dirección al Asia¹⁷.

4.1. La importancia de China en la economía mundial

La evolución económica de China ha sido espectacular: en el período 1980-2008 creció a una tasa media anual del 9,9%, en contraste con el 2,8% logrado por América Latina y el Caribe. Como consecuencia de ello, el PIB chino es el segundo en importancia después del estadounidense, en paridad de poder adquisitivo, y el tercero después de los Estados Unidos y el Japón, medido en dólares corrientes. Cualquier indicador internacional relevante recoge esta presencia creciente de China en los agregados globales, que ha dado lugar a un nuevo escenario en que el Asia-Pacífico articula sus cadenas productivas en torno a China y este país profundiza activamente su intercambio con África y América Latina y el Caribe. En ese contexto, las economías asiáticas poseen el 60% del total mundial de reservas internacionales y el 53% de los bonos del Tesoro estadounidense, contribuyendo con sus amplios superávits en cuenta corriente a la estabilidad de la economía global. Se ubican así en el centro de un próspero comercio Sur-Sur, que representa el 41% del comercio total de los países en desarrollo (CEPAL, 2008c).

Al examinar los cambios en la clasificación mundial de exportadores de bienes y servicios, destaca el impresionante salto competitivo de China, cuya importancia aumentó desde el undécimo lugar en 1995 al segundo en 2009 y el primero en bienes (véase el Cuadro 2).

El surgimiento de China como actor global cada vez más relevante se potencia debido a su capacidad de establecer alianzas con otras economías emergentes. Esto es así tanto en materia de comercio (en el G-20, grupo de países en desarrollo liderado por Brasil para coordinar posiciones en las negociaciones de la Ronda de Doha sobre agricultura) como de finanzas (mediante su presencia en *el otro* G-20, instancia que con la irrupción de la crisis ha ido desplazando cada vez más al G8 como foro de discusión y cooperación en los grandes temas de la economía internacional).

La notable expansión de China es conocida, pero un informe de Goldman Sachs de 2003, que dio origen al concepto de países BRIC, aporta información sobre la evolución esperada de los restantes países de ese grupo.¹⁸ Allí se proyecta no sólo que en 2043 el PIB chino sobrepasaría al estadounidense, sino también que en 2040 los países de la Unión Europea dejarían de pertenecer al grupo de las principales economías industrializadas del mundo, siendo desplazados por China, la India y Brasil.¹⁹

Cuadro 2. Países seleccionados: cambios en la clasificación mundial de exportadores

(Lugar que ocupan en la clasificación)

	Bienes y servicios		Bienes		Manufacturas		Servicios	
	1995	2008	1995	2009	1995	2008	1995	2008
Estados Unidos	1	1	1	3	1	3	1	1
China	11	3	9	1	9	1	8	5
Alemania	2	2	2	2	2	2	3	3
Japón	3	4	3	4	3	4	5	6

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

[17] “La llamaron Revolución Industrial, porque por primera vez en la historia de la humanidad el estándar de vida mejoró a un ritmo suficientemente rápido como para observar los cambios –equivalentes tal vez al 50%– en el espacio de una vida humana. A las actuales tasas de crecimiento, el estándar de vida asiático podría elevarse 100 veces, un 10.000% dentro de una vida humana. El surgimiento de Asia y todo lo que venga ocupará un lugar destacado en los libros de historia que se escriban al cabo de 300 años, dejando en segundo plano a la guerra fría y el ascenso del Islam” (Mahbubani, 2008, p. 10).

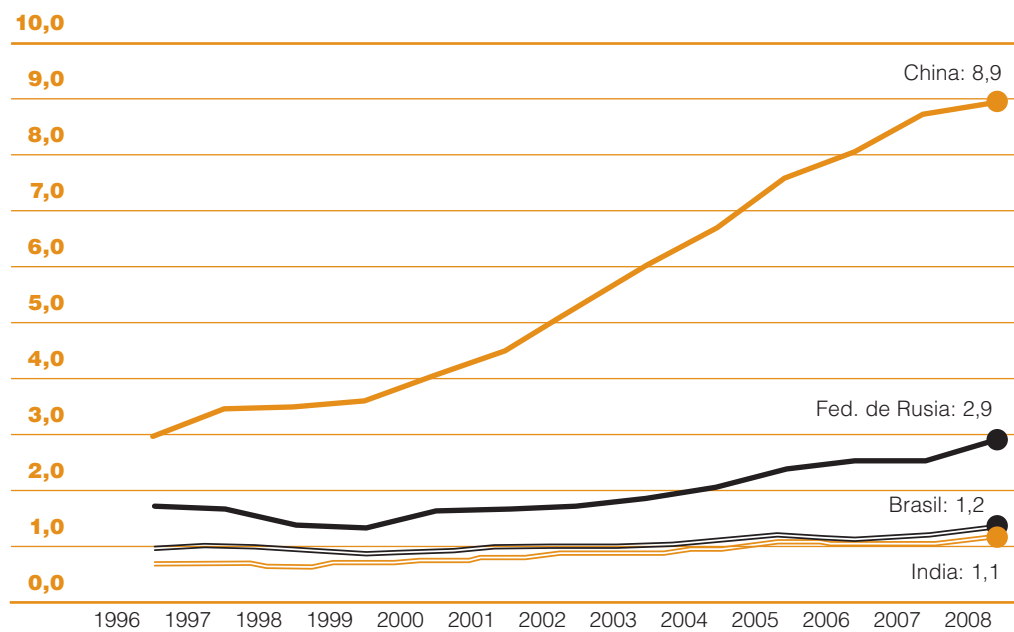
[18] Goldman Sachs (2003), *Dreaming with BRICs: the path to 2050*, Global Economics Paper, N° 99, Nueva York, octubre.

[19] En los BRIC se concentra el 43% de la población mundial y el 27% del PIB mundial. Ellos representan también el 16% de las corrientes globales de inversión extranjera directa (Fitzgerald, 2007).

[20] En los tres últimos años, cerca de la mitad de la inversión mundial en infraestructura se habría realizado en las economías emergentes, que habrían asignado un 6% del PIB a las inversiones en caminos, electricidad, vías ferroviarias y telecomunicaciones. Esta tasa de inversión respecto del producto duplica con creces la de las naciones industrializadas. Cabe destacar que China, en cinco años, habría invertido más (en términos reales) que en todo el siglo XX (The Economist, 2008b).

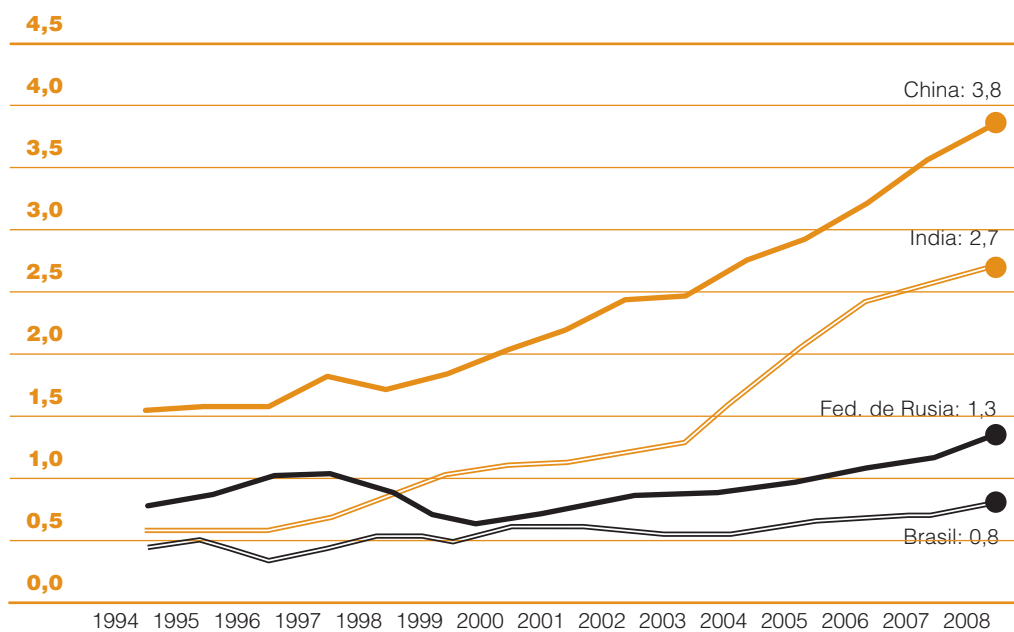
Más del 40% de la expansión dorada de la economía mundial en el ciclo 2003-2007 obedeció al crecimiento de los BRIC. De hecho, fue gracias al dinamismo de las economías emergentes –ámbito en que los países BRIC son una variable clave– que la economía mundial no estuvo en recesión en 2008. Las economías BRIC fueron responsables de la mayor bonanza de inversión en la historia²⁰ y con ello del alza de precios de la energía y los productos básicos que se vivió hasta septiembre de 2008, previo a la quiebra de Lehman Brothers y a que la crisis subprime se convirtiera en una crisis financiera global.

Gráfico 1. Países BRIC: participación en las exportaciones mundiales de bienes, 1996-2008. (En porcentajes)



Fuente: Base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías (COMTRADE) y OMC.

Gráfico 2. Países BRIC: participación en las exportaciones mundiales de servicios, 1994-2008. (En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) sobre la base de datos de cifras del Fondo Monetario Internacional

Cuadro 3. Clasificación de las principales economías del mundo, 2000-2040

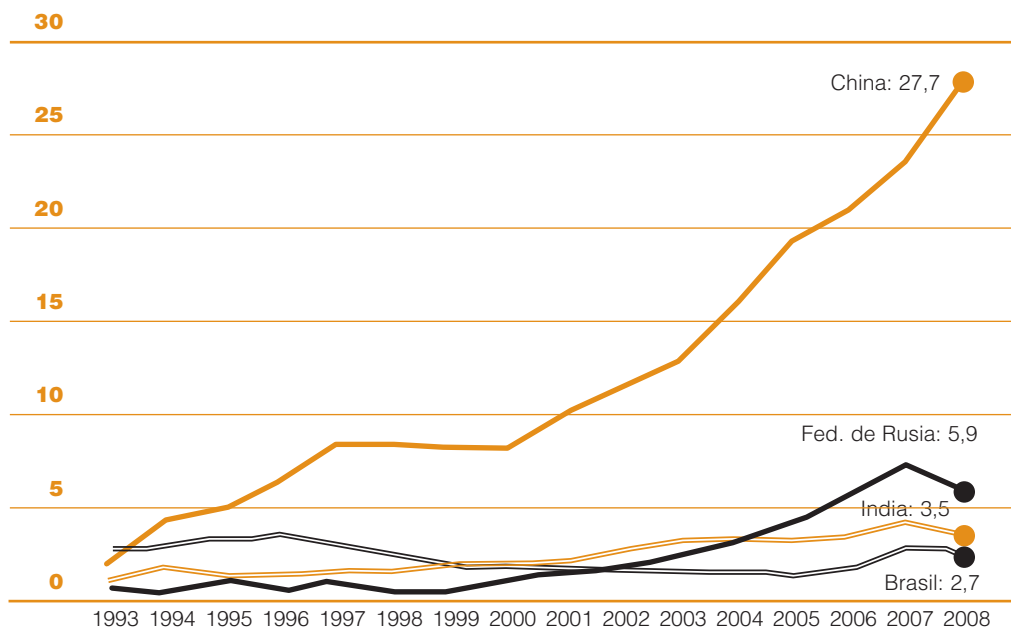
(Ordenadas según tamaño del PIB)

	2000	2020	2030	2040
1	E. Unidos	E. Unidos	E. Unidos	E. Unidos
2	Japón	China	China	China
3	Alemania	Japón	Japón	India
4	R. Unido	Alemania	India	Japón
5	Francia	R. Unido	Fed. de Rusia	Fed. de Rusia
6	Italia	India	Alemania	Brasil

Fuente: Elaboración propia sobre la base de información contenida en Goldman Sachs (2003).

Gráfico 3. Países BRIC: reservas internacionales, 1993-2008

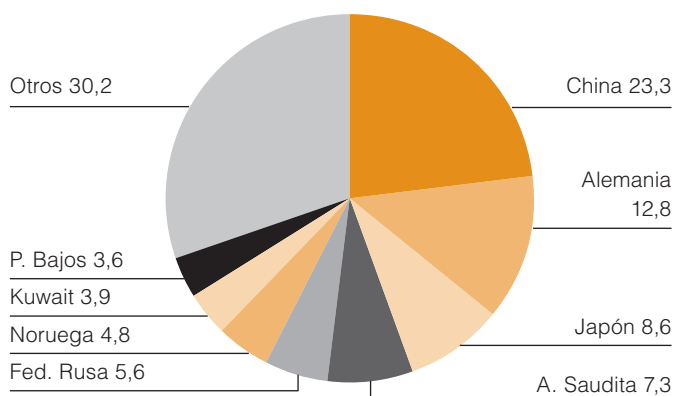
(En porcentajes del total mundial)



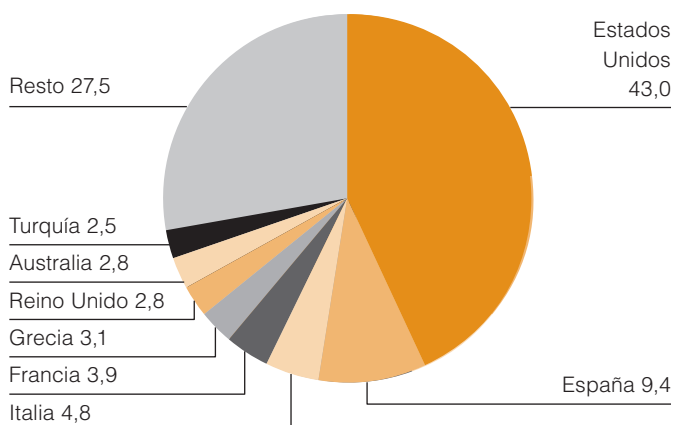
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos del Fondo Monetario Internacional (FMI).

Gráfico 4. Estructura del ahorro mundial, 2008. (En porcentajes del total)*

Exportadores de capital (ahorro)



Importadores de capital (desahorro)



Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI), *World Economic Outlook Database*, octubre de 2009.

* Medidos según el saldo en cuenta corriente de la balanza de pagos de los países.

La presencia exportadora de los BRIC, que hace una década representaban el 7% del total mundial de exportaciones de bienes y el 3% de servicios, aumentó en 2008 al 14% y el 9%, respectivamente (véanse los Gráficos 1 y 2). Ese mismo año, los países BRIC acumulaban el 40% del total de reservas internacionales (véase el Gráfico 3). China (con un 23,3%), Arabia Saudita, la Federación de Rusia y Kuwait por sí solos generaron el 40% de los ahorros mundiales, un 43% de los cuales se utilizó para financiar el desahorro estadounidense (véase el Gráfico 4). Estas cifras no solo indican la magnitud de los temas que es necesario abordar en la reforma del sistema financiero internacional, sino también el hecho de que cualquier solución sustentable a largo plazo deberá concederle un mayor espacio en la gobernabilidad financiera mundial a los BRIC y a las economías emergentes en general (Rosales, 2008).

4.2. Los BRIC y el enfoque centro-periferia a comienzos del siglo XXI

Según este difundido enfoque, la economía mundial comprendería dos grandes polos que interactúan: centro y periferia. Su estructura productiva es disímil, puesto que mientras en la periferia sería heterogénea y especializada, en el centro sería homogénea y diversificada. De estas diferencias dependería el tipo de intercambio comercial y la transferencia tecnológica en la economía mundial. A largo plazo, la evolución económica de este sistema conduciría a un rezago productivo y tecnológico en la periferia y a un deterioro de sus términos de intercambio (Rodríguez, 1980)²¹.

Más allá del atractivo holístico de esta interpretación, está claro que la aplicación del enfoque *centro-periferia* no permite dar cuenta de las realidades actuales del comercio internacional. Por lo pronto, la experiencia de China y varias economías asiáticas demuestra que la convergencia con los niveles de ingreso de las economías centrales, si bien lenta, es posible. Sin embargo, podría discutirse que esta aproximación ha sido posible justamente porque dichas economías desafiaron el patrón primario-exportador, incursionando en la exportación de manufacturas y avanzando gradualmente en el contenido tecnológico de las mismas. De hecho, las economías *periféricas* han sido capaces de acercarse en varios rubros a la frontera tecnológica, logrando ocupar un lugar de importancia en la economía mundial como exportadores de manufacturas, servicios o determinadas tecnologías.

Si se acepta el argumento anterior, entonces un primer paso sería incorporar en el análisis el hecho de que en la periferia hay dos subgrupos: uno tradicional y otro innovador, capaz de competir con éxito en las batallas globales de la economía del conocimiento. Lo siguiente sería indagar sobre las modalidades que pueden adoptar los vínculos entre ambos subgrupos de la periferia, esto es, si existe la posibilidad de que las relaciones intraperiféricas también sean marginadoras para las economías de la periferia que aún no emigran de la exportación de recursos naturales. Esta inquietud teórica tiene gran importancia en una etapa en que se están estrechando significativamente los vínculos económicos y comerciales entre China y América Latina (Rosales y Kuwayama, 2007), en que el comercio Sur-Sur se ha convertido en el motor de la economía mundial y donde las perspectivas de crecimiento de la economía china son cada vez más relevantes para buena parte de las economías latinoamericanas (véase el Cuadro 4)²².

[21] Lo anterior ocurriría porque el amplio sector productor de bienes de capital de las economías centrales les permite acceder al progreso tecnológico, en tanto las ventajas de éste se difunden en toda la economía gracias a la presencia de sociedades más integradas y al mayor poder de los sindicatos. En la periferia, en cambio, las nuevas tecnologías son básicamente importadas debido a la ausencia o carácter marginal de la producción de bienes de capital, confinada además al sector exportador, que a su vez se limita al sector primario. Con ello, el excedente de trabajo mantiene salarios bajos, lo que impide que la periferia retenga los frutos de su limitado avance técnico. Así, el incremento de la productividad en el sector primario-exportador termina por transferirse al centro vía deterioro de los términos de intercambio.

[22] Para una completa reseña de las relaciones económicas y comerciales entre América Latina y China, véase CEPAL (2008c), cuya versión electrónica está disponible en www.cepal.org/comercio.

Cuadro 4. Países seleccionados en América Latina y el Caribe: posición de China como socio comercial, 2000 y 2008

	Exportaciones (destino)		Importaciones (origen)	
	2000	2008	2000	2008
Argentina	6	2	4	3
Brasil	12	1	11	2
Chile	5	1	4	2
Colombia	35	4	15	2
Perú	4	2	13	2
Venezuela	37	3	18	3
Costa Rica	26	2	16	3
México	25	5	6	3
Cuba	5	2	5	2
	China es un destino relevante... - Entre los 5 primeros en 10 países - Entre los 2 primeros en 6 países		...origen creciente para los 32 países - Entre los 5 primeros en 23 países - Entre los 2 primeros en 5 países	

Fuente: CEPAL, sobre la base de información oficial.

5. Hacia una estrategia de internacionalización

El contexto de la economía global de fines de la primera década del siglo XXI se caracteriza por la intensidad del cambio tecnológico, el surgimiento de nuevos y agresivos competidores globales y su correlato de cambios marcados en la competitividad y amenazas proteccionistas. Los sectores más vinculados a los recursos naturales o al trabajo de bajo nivel de calificación se expondrán en forma creciente a las modalidades tradicionales y renovadas de proteccionismo, lo que afectará de manera significativa las actividades productivas y de comercio exterior. Los países que capten más rápidamente esta situación y apliquen políticas adecuadas para enfrentarla, tenderán a ser más exitosos en sus esfuerzos de inserción internacional²³.

5.1. El contexto global

En los próximos años, asistiremos a una aceleración de las innovaciones científicas y el cambio tecnológico, impulsada por los avances en materia de informática, tecnologías de la información y de las comunicaciones, biotecnología, nanotecnologías y neurociencias o ciencias cognitivas (Kelly, 2006). En efecto, la confluencia del aumento de la capacidad de procesamiento de los computadores; mayor velocidad y eficacia de la banda ancha; desarrollo de las tecnologías satelitales y del Sistema Mundial de Determinación de la Posición (GPS); tecnologías inalámbricas; perfeccionamiento de los sensores que reaccionan ante el calor, la torsión, la vibración y la tensión en el ámbito de la robótica; nuevos materiales y ciencias del cerebro ha conducido incluso al surgimiento de nuevos campos del conocimiento²⁴. Estos cambios son de por sí radicales, pero lo más novedoso es la creciente velocidad con que los nuevos conocimientos se aplican a la producción y las exportaciones, acortando el ciclo del producto y de las estrategias empresariales.

[23] En palabras del Primer Ministro de Singapur, "siendo un país pequeño y sin recursos naturales, desde hace mucho tiempo sabemos que nuestra única posibilidad de competir es hacer del conocimiento una ventaja competitiva" (Lee, 2008).

[24] Entre otros, la bioinformática (aplicación de principios y procesos biológicos para desarrollar nuevas tecnologías tales como programas informáticos biológicos o informática ADN), la proteómica (estudio de la combinación de proteínas para curar enfermedades) y la biomímica (tecnologías que reproducen la actividad biológica) (Kelly, 2006).

[25] El término *bang* sería la combinación de bits (tecnologías de la información), átomos (nanotecnologías), neuronas (ciencias cognitivas) y genes (biotecnologías).

Esta convergencia tecnológica será más profunda que la digital que hemos vivido en los últimos 25 años, alterando radicalmente las perspectivas de la civilización y, por cierto, afectando en forma considerable la producción y el comercio internacional. La explosividad de esta confluencia de innovaciones tecnológicas queda bien reflejada mediante la expresión *big bang tecnológico*²⁵.

Un breve examen de los efectos de esta sinergia de innovaciones en la estructura productiva revela, como es natural, la importancia de la innovación como eje articulador de las políticas orientadas a mejorar la competitividad. En el ámbito de la producción, destacan la digitalización de los procesos, los códigos de barra, la subcontratación externa (*outsourcing*) e interna (*insourcing*), la producción externalizada (*offshoring*), la conexión en línea, el intercambio de información compartida con proveedores y distribuidores y la innovación en línea, procesos que a su vez exigen una infraestructura de conexión o conectividad permanente, la articulación de redes globales y respuestas rápidas y oportunas (Friedman, 2006). Los procesos descritos no sólo afectan la producción, sino también los campos de logística, transporte, seguridad y rastreabilidad de los bienes y, por ende, los espacios del comercio internacional.

De este modo, los cambios tecnológicos, conjuntamente con la liberalización de los movimientos financieros y la apertura gradual de los mercados al comercio y las inversiones, han acentuado la dinámica de la innovación, la convergencia de estándares internacionales y estrategias empresariales y la tendencia a organizar la producción en torno a redes globales de valor (OCDE, 2005 y 2008). Estas últimas dan lugar a una fragmentación geográfica de los procesos productivos, aprovechando la digitalización creciente de muchas actividades, la mayor internacionalización y comercialización de los servicios y la reducción de los costos de transporte y logística. Ello estimula además la especialización, la innovación en actividades seleccionadas y la creación de nuevas empresas y oficios. La internacionalización de los servicios y la explosión de la subcontratación de los mismos han favorecido la generación de una oferta global de actividades calificadas de diseño, consultoría y fabricación de insumos específicos. Esto permite el surgimiento de empresas nuevas internacionalmente competitivas en cuanto a la provisión de servicios estratégicos y evita la necesidad de realizar grandes inversiones en infraestructura global para acceder a los mercados mundiales o en el aprendizaje de complejas técnicas empresariales (Hamel, 2008).

Las cadenas globales de valor abarcan desde la investigación y desarrollo hasta el reciclaje del producto, pasando por la producción, los servicios de apoyo, la distribución, la comercialización, las finanzas y los servicios de posventa. El objetivo de estas cadenas es aumentar el contenido de conocimientos en cada una de sus etapas, ya que en ello radica el valor por unidad producida. En el debate actual sobre la competitividad aumenta entonces la importancia de los aspectos *intangibles* que más contribuyen a la intensidad de conocimientos de cada segmento de la cadena global de valor, esto es, calidad, oportunidad, conectividad, patentabilidad y registro de marcas, rastreabilidad, inocuidad, conservación ambiental y eficiencia energética. Todos estos atributos son los que posibilitan la diferenciación de los productos y, con ello, el acceso a los sectores más lucrativos de la demanda y una vinculación más funcional con las tendencias del cambio tecnológico y de la demanda internacional.

5.2. Algunas orientaciones de política

Se sugiere aquí que la efectividad de las políticas orientadas a mejorar la inserción de los países de América Latina en la economía internacional no puede medirse solamente mediante la participación de las exportaciones en el PIB. También es necesario prestar atención a la composición de estas (privilegiando su contenido de conocimientos), así como al modo de integración con el resto del sistema productivo y su incidencia en la homogeneización progresiva de los niveles de productividad de la economía. En efecto, hoy día existe la posibilidad de invertir la conocida *heterogeneidad estructural* de la región, en la medida en que las políticas públicas se orienten decididamente a aprovechar el acceso a las nuevas tecnologías para reducir la brecha de productividad entre empresas y sectores. Sin esfuerzos sustantivos en esta dirección, el nivel de heterogeneidad tecnológica tenderá a acentuarse, haciendo cada vez más inviable conciliar el crecimiento con los avances en materia de equidad. Además, las políticas de inserción internacional deben concederle mayor espacio a las medidas que favorecen la internacionalización de las empresas y de sus contactos, pues en ello radican las posibilidades de lograr un crecimiento más elevado y mejorar el acceso a las fuentes de innovación.

1. De la apertura comercial y la orientación exportadora a las estrategias de internacionalización

Las políticas de inserción internacional han evolucionado desde la apertura comercial en la década de 1980 hasta la orientación exportadora. Sin embargo, el surgimiento de cadenas globales de valor y el creciente peso de la innovación en las actividades productivas y de comercio exterior exigen ahora un paso adicional: la aplicación de políticas orientadas explícitamente a la internacionalización, incluidas la formación de recursos humanos calificados, el estímulo de las agrupaciones industriales (*clusters*), los programas de innovación y la atracción de inversión extranjera directa (IED), portadora de tecnología y conocimientos, hacia sectores o actividades específicos. Solo así será posible captar cuotas significativas de los mercados internacionales relevantes y mantener un ritmo de innovación que permita conservar las posiciones competitivas conquistadas.

Las estrategias de internacionalización deben favorecer la creación de alianzas y redes internacionales en diversos ámbitos, a fin de que las actividades productivas nacionales insertas en las cadenas globales de valor puedan ascender de jerarquía hasta ubicarse en sus eslabones más rentables, mediante un conjunto de inversiones que contribuya a elevar su contenido de conocimiento. Ello significa, por ejemplo, reforzar los vínculos entre el comercio de bienes y servicios y las inversiones, situar la innovación en el centro de las políticas de competitividad y apoyarse en alianzas público-privadas que la estimulen. Estas harían más factible avanzar en la adopción de modalidades de producción que permitan: reforzar los eslabonamientos entre actividades primarias, manufacturas y servicios; diversificar la base productiva y exportadora; y aumentar la presencia directa o indirecta de las pymes en esa dinámica exportadora, procurando favorecer una distribución más equilibrada del incremento de la productividad.

2. De la inserción en el comercio internacional a la inserción en las cadenas mundiales de valor

Mientras que el objetivo anterior de las políticas de inserción internacional pudo haber sido el de potenciar el comercio, la importancia de la innovación tecnológica implica que en la actualidad es preciso favorecer la introducción de nuevas tecnologías y la inserción en las cadenas mundiales de valor. Ello significa, por ejemplo, que la política comercial –centrada en esta primera década del siglo XXI en las negociaciones comerciales y la suscripción de acuerdos de libre comercio– debería orientarse hoy día a la administración de dichos acuerdos con una mirada estratégica. Para esos efectos, conviene concebirlos como un espacio de asociación con socios relevantes en los ámbitos de inversión y avance tecnológico, facilitando la creación de programas conjuntos conexos, así como la posibilidad de realizar inversiones conjuntas en los mercados vecinos. Se trata de utilizar los acuerdos comerciales como plataforma para atraer IED hacia los sectores de uso intensivo de tecnología y, por otra parte, para aumentar la presencia de las empresas nacionales en las redes internacionales de innovación, negocios tecnológicos y cadenas globales de valor. En síntesis, la política comercial debe ser un instrumento de la estrategia de inserción internacional en las redes de innovación y negocios tecnológicos.

i) Reemplazar la investigación y desarrollo por la innovación, inversión y marketing (De I+D a I+I+M)

Lo anterior implica que en vez del concepto tradicional de investigación y desarrollo (I+D) debería adoptarse más bien un enfoque basado en una corriente continua de innovación, inversión y marketing (I+I+M), es decir, de conocimiento que se vincula rápidamente con la inversión y la producción y se introduce en el mercado internacional mediante nuevos productos, procesos o estrategias²⁶. Para ello se requiere de una actitud más proactiva en materia de marcas y patentes, estimulando la obtención y exportación de patentes y, por medio de ellas, de conocimientos. La estructura de incentivos debería recoger esta orientación, a fin de que la comunidad científica perciba que la recompensa será mayor con una patente que con un estudio académico. Asimismo, una relación más estrecha entre empresas, universidades y centros tecnológicos permitiría ir desarrollando la noción de *negocio tecnológico*, que favorece a todos los participantes de esa alianza, en comparación con el concepto actual de *proyecto de investigación* financiado con fondos públicos y cuyas vinculaciones con la actividad productiva –cuando las hay– son bastante débiles.

ii) Privilegiar la innovación e incorporarla en la agenda empresarial

La innovación se ha convertido en el eje central de las estrategias exitosas de inserción internacional. Es un concepto más amplio que el de investigación y desarrollo tradicional. Incluye desde la copia y la adaptación tecnológica hasta la investigación en materia de productos y procesos, los nuevos modelos de negocios y las actividades de marketing, financiamiento y logística que conducen a la creación de nuevo valor realizable –de preferencia en el mercado internacional– por medio de diversas modalidades de diferenciación de marca, esto es, *descomoditizando* los productos o servicios.

[26] Debo esta expresión de I+I+M a Ángel Flisfisch, Subsecretario de Relaciones Exteriores de Chile, quien la utilizó en unas notas a la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores alrededor del año 2002.

En el caso de la región, correspondería dar prioridad a la innovación en las empresas procesadoras de recursos naturales, aunque sin renunciar a ella en industrias nuevas relacionadas especialmente con la biotecnología y las tecnologías de la información y de las comunicaciones. No existe una *muralla china* entre este tipo de actividades. Al contrario, la biotecnología es la base del nuevo conocimiento, representa gran parte del valor agregado a los recursos naturales y permite la comercialización de nuevos productos de la agroindustria, el sector forestal, la acuicultura y la minería.

Por otra parte, el tema de la innovación debería ocupar un lugar más relevante en la agenda empresarial. Para esos efectos, sería preciso aplicar políticas públicas orientadas a apoyar a las organizaciones de pequeñas y medianas empresas –por ejemplo, mediante el financiamiento de horas de trabajo de profesionales especializados en el tema–, a fin de favorecer la colaboración conjunta de las pymes en torno a diversas tareas de innovación. También convendría que las organizaciones empresariales más destacadas designaran representantes gremiales de innovación, inversión y marketing, definiendo programas de trabajo y de vinculación de sus asociados con universidades y centros tecnológicos nacionales e internacionales. Al respecto, hace falta una amplia gama de becas, memorias, pasantías y proyectos de investigación que vayan reforzando las relaciones del campo del saber con la producción y el comercio exterior.

iii) Reforzar el vínculo entre bienes, servicios e inversiones

Dada la incorporación creciente de los servicios a las cadenas de valor, estos se han convertido en el principal componente de valor agregado de los productos. Al respecto, se destacan los servicios de consultoría, publicidad y marketing, asistencia legal, contabilidad y finanzas, tecnologías de la información y de las comunicaciones e ingeniería y control de calidad, entre otros. Gracias a la difusión de las nuevas tecnologías, las ventajas competitivas tienden a expresarse ahora en *redes internacionales de valor*. En los primeros lugares de los encadenamientos se encuentran los aspectos de uso intensivo de *conocimiento* tales como marcas, patentes, calidad y derechos de autor, mientras que en los inferiores se ubican las actividades de uso más intensivo de recursos naturales, menor grado de elaboración y que utilizan mano de obra menos calificada. En este sentido, el acceso masivo de las empresas, particularmente de las pymes, a los servicios modernos es un factor decisivo para estimular el incremento de la productividad.

No es realista, por lo tanto, separar la competitividad en materia de bienes de la posibilidad de contar oportunamente con servicios de calidad internacional y a precios competitivos o de acceder a tecnologías modernas de productos, procesos o gestión, que por lo general se encuentran incorporadas a la inversión extranjera directa. Las políticas públicas deben facilitar el acceso a estos servicios a un nivel de costos y calidad comparables con los estándares internacionales, así como promover la exportación de los servicios empresariales en que el país tenga o pueda construir ventajas competitivas (ingenierías, arquitectura, consultorías, construcción, comunicaciones, diseño, técnicas audiovisuales, salud y otros)²⁷.

iv) Incluir la inversión en el exterior entre los objetivos de las políticas públicas

Las inversiones en el exterior siguen el propio ciclo de internacionalización de las empresas, una vez que éstas han incursionado con algún grado de éxito en los

[27] En la región hay varios casos interesantes de exportación de este tipo de servicios. Véase, por ejemplo, CEPAL (2007).

mercados internacionales. Al exportar bienes y servicios en forma exitosa, se comprueba rápidamente que la rentabilidad de los diversos elementos de la cadena de valor vinculados a un producto determinado –producción, logística, transporte, distribución, marketing– varía en función de la intensidad de conocimientos que caracteriza a cada segmento de esa cadena. Por lo tanto, el próximo paso en la evolución natural de las actividades exportadoras, sobre todo de aquellas de uso intensivo de recursos naturales, es aumentar directa o indirectamente la presencia relativa en las cadenas de valor por medio de alianzas con importadores y distribuidores en los mercados de destino. Por ejemplo, la consolidación de las exportaciones manufactureras de Brasil en la región ha conducido a una amplia expansión de la exportación de servicios brasileños hacia diversos mercados externos en seguimiento de los clientes internos. Ello se ha detectado, entre otros, en el ámbito de los servicios financieros, legales y de construcción (CNI, 2007).

El objetivo de las inversiones en el exterior, entonces, sería conseguir una mayor presencia en las redes globales de valor vinculadas a los principales productos de exportación. Dado que la región continúa exportando básicamente recursos naturales, se trata de seguir los eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante del recurso natural exportado, desarrollando ventajas competitivas en el ámbito de la ingeniería, la biotecnología y los servicios empresariales conexos. Ello permitirá que los exportadores participen en otras redes de nuevos negocios, que actúen como antenas de la innovación tecnológica y empresarial en los principales mercados y, por último, que sirvan como plataforma de aprendizaje empresarial para realizar operaciones globales de mayor envergadura.

En definitiva, el ingreso de las empresas procesadoras, proveedoras y comercializadoras de los países en desarrollo a las cadenas mundiales de valor no sólo depende de la estrategia de las empresas transnacionales, sino también de las políticas proactivas de internacionalización que aplican las primeras. En este sentido, el fenómeno de las *translatinas* constituye un caso interesante de examinar, tanto para actualizar las políticas públicas de apoyo a la inserción internacional como para evaluar los esfuerzos de integración regional²⁸. Al respecto, convendría que los mecanismos de integración fueran compatibles con la experiencia de las *translatinas* y otros casos exitosos de desarrollo empresarial.

[28] En efecto, si hay un objetivo integracionista relevante que no se ha cumplido, es justamente el de construir cadenas productivas regionales que favorezcan la competencia en los mercados internacionales.

v) Convertir la formación de recursos humanos en el eje central de la transformación productiva

Lograr la competitividad en sectores cuyo alcance supera el de un recurso natural de bajo grado de elaboración, exige la formación de una masa crítica de recursos humanos calificados que, unida a las ventajas comparativas naturales y a ciertas facilidades mínimas en materia de infraestructura y conectividad, permita atraer talentos nacionales y extranjeros para que participen en proyectos de interés global. Si bien es cierto que los países de América Latina y el Caribe no están en condiciones de formar esa masa crítica en el caso de la mayoría de los productos, pueden hacerlo para algunos. Esto implicaría, por ejemplo, promover el desarrollo de proveedores locales de insumos, partes y servicios especializados (diseño, control de calidad, logística, distribución) en los segmentos de la cadena de valor vinculados al recurso natural exportado de que se trate. Para ello sería necesario aplicar políticas públicas orientadas a asegurar que los productores internos puedan cumplir con los estándares internacionales pertinentes. Sobre esa base, es posible formar recursos humanos calificados en ámbitos donde el

país disponga de ventajas competitivas o pueda construirlas, complementándolas con apoyos específicos del gobierno central o regional en actividades de educación y capacitación, además de infraestructura y logística. Esta modalidad ha demostrado su relevancia en varios países latinoamericanos, permitiendo atraer inversión extranjera directa hacia los sectores de uso intensivo de tecnología y adquirir presencia en la exportación de productos y servicios de calidad (informática y productos farmacéuticos en el caso de Costa Rica, biotecnología e informática en la Argentina e informática y logística en el Uruguay).

Lo arriba expuesto no sólo requiere la creación de programas masivos de becas de doctorado, que forman parte de la estrategia adecuada. Implica también una reforma de los planes de educación media y universitaria, proyectos especiales para potenciar los talentos, programas nacionales de refuerzo escolar en matemáticas, inglés y ciencias básicas, e iniciativas públicas que reflejen el alto grado de compromiso de los gobiernos con el mejoramiento de la calidad de la educación²⁹.

vi) Privilegiar los aspectos intangibles de la competitividad

Las políticas de fomento productivo y de promoción de las exportaciones orientadas a mejorar la competitividad de las pymes deberían privilegiar el fortalecimiento de su capacidad tecnológica y gerencial, la capacitación del personal, el cumplimiento de las normativas internacionales de calidad, su mayor colaboración recíproca y su presencia en las redes globales de valor. Esto último incluye la posibilidad de considerar a este tipo de empresas como exportadores indirectos en las cadenas de valor internas relacionadas con la exportación de bienes y servicios.

vii) Fortalecer la coordinación interagencial y el enfoque integrado de las políticas

Avanzar en la orientación descrita exige mayor coordinación entre las diversas instituciones públicas vinculadas a las políticas de apoyo a la internacionalización, esto es, entre las agencias de promoción y diversificación de las exportaciones, de atracción de IED, de innovación y difusión tecnológica, de fomento productivo y empresarial y, por último, de capacitación y formación de recursos humanos, incluidas la educación media y universitaria.

Si bien es cierto que siempre hay algún grado de coordinación entre las agencias gubernamentales, lo que aquí se plantea es la necesidad de que funcionen en torno a planes compartidos en que se hayan expresado los distintos intereses territoriales y con responsabilidades bien definidas en materia de financiamiento, coordinación y desempeño. Esto es lo que se aprecia en las experiencias exitosas de inserción internacional, destacando en ellas el elevado grado de compromiso de las principales autoridades políticas.

viii) De las políticas públicas a las alianzas público-privadas

Por último, pero no menos importante, cabe señalar que los criterios sugeridos de política requieren de una alianza público-privada como marco institucional decisivo para avanzar en las tareas de innovación, competitividad e internacionalización. Es en torno a esta alianza que será posible construir una visión de país para los próximos 10 ó 20 años, de sus fortalezas y debilidades y de las tareas que le corresponderían al gobierno y a las organizaciones privadas, empresariales y

[29] Hace pocos años, en Malasia se decidió impartir la enseñanza de las matemáticas y las ciencias básicas en idioma inglés, considerando de que ello favorece la escolaridad de la población en el contexto de la economía global del conocimiento (Lee, 2008).

laborales, respectivamente, para abordar conjuntamente los desafíos en materia de innovación y competitividad. Este diagnóstico de futuro compartido, con una mirada a mediano plazo que trasciende los ciclos políticos, facilita la definición de los compromisos, programas y necesidades de financiamiento que deberán afrontar los actores públicos y privados, así como un enfoque integrado de las políticas orientado a que la coordinación interagencial supere el plano meramente formal.

Bibliografía

- Bouet, A. y D. Laborde (2008), *The potential cost of a failed Doha round*, IFPRI Issue Brief 56, International Food Policy Research Institute, Washington, DC, diciembre.
- Brewer, T. (2007), *U.S. Climate Change Policies and International Trade Policies: Intersections and Implications for International Negotiations*, Washington, D.C., Universidad de Georgetown, noviembre.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2008a), *Panorama de la inserción internacional en América Latina y el Caribe*, 2007. Tendencias 2008 (LC/G.2391-P), Santiago de Chile.
- _____ (2008b), *Crisis internacional y oportunidades para la cooperación regional* (LC/R.2150), Santiago de Chile, diciembre.
- _____ (2008c), *Las relaciones económicas y comerciales entre América Latina y el Asia-Pacífico. El vínculo con China*, Segunda Cumbre Empresarial China-América Latina, Harbin, China, 20 y 21 de octubre.
- _____ (2007), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, 2006. Tendencias 2007 (LC/G.2341-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.07.II.G.85.
- _____ (2006), *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe, 2005-2006*, (LC/G.2313-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.06.II.G.67.
- _____ (1994), *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe: la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*, Libros de la CEPAL, N° 39 (LC/G.1801/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.94.II.G.3.
- _____ (1992), *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Libros de la CEPAL, N° 32 (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
- CNI (Confederación Nacional de la Industria) (2007), *Os interesses empresariais brasileiros na América do Sul*, Río de Janeiro.
- Comisión de las Comunidades Europeas (2003), *Comunicación de la Comisión del Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social Europeo y el Comité de las Regiones: mejora de la protección del transporte marítimo* (COM (2003) 229 final), Bruselas.
- Fitzgerald, E. (2007), *Los nuevos colosos emergentes y su efecto sobre la economía internacional*, Claves de la economía mundial, N° 7, Madrid, Instituto Español de Comercio Exterior.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (2008), *World Economic Outlook Database*, octubre.
- Friedman, T. (2006), *La tierra es plana. Breve historia del mundo globalizado del siglo XXI*, Madrid, Martínez Roca.
- Goldman Sachs (2003), *Dreaming with BRICs: the path to 2050*, Global Economics Paper, N° 99, Nueva York, octubre.
- Hamel, G. (2008), *El futuro de la administración*, Bogotá, D.C., Grupo Editorial Norma.
- Hufbauer, G.C. (2008), *Climate change: competitiveness concerns and prospects for engaging developing countries*, testimonio ante el Subcomité de Energía y Calidad del Aire de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos.
- Kelly, E. (2006), *La década decisiva. Tres escenarios para el futuro del mundo*, Bogotá, D.C., Grupo Editorial Norma.
- Lee, H.L. (2008), *Speech by Prime Minister Lee Hsien Loong*, Londres, London School of Economics, 11 de abril.
- Mahbubani, K. (2008), *The New Asian Hemisphere. The Irresistible Shift of Global Power to the East*, Nueva York, Public Affairs.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (2008), *Staying Competitive in the Global Economy: Compendium of Studies on Global Value Chains*, París.
- _____ (2005), *Handbook on Economic Globalization Indicators*, París.

OMC (Organización Mundial del Comercio) (2004), *El futuro de la OMC. Una respuesta a los desafíos institucionales del nuevo milenio*, Ginebra.

OMS (Organización Mundial de la Salud) (2007), *Informe sobre la salud en el mundo, 2007. Un porvenir más seguro: protección de la salud pública mundial en el siglo XXI*, Ginebra.

Rodríguez, O. (1980), *La teoría del subdesarrollo de la CEPAL*, México, D.F., Siglo XXI Editores.

Rosales, O. y M. Kuwayama (2007), *América Latina al encuentro de China e India: perspectivas y desafíos en comercio e inversión*, Revista de la CEPAL, No 93 (LC/G.2347-P), Santiago de Chile.

Rosales, O. (2008), *G20 Summit and the road ahead*, China Daily, Beijing, 19 de noviembre.

Rosales, O. (2009), *La globalización y los nuevos escenarios del comercio internacional*, Revista de la CEPAL No. 97, abril, Santiago, Chile.

Rosales, O. (2009a), *Crisis internacional y oportunidades para la cooperación regional*, Serie Comercio Internacional No. 93, octubre, CEPAL, Santiago, Chile.

Salles de Almeida, J. (2008), *Normas privadas: el nuevo desafío de las exportaciones de los países en desarrollo*, serie Comercio internacional, N°85 (LC/L.2861-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.08.II.G.06.

The Economist (2008a), *Barriers to entry*, 20 de diciembre.

_____ (2008b), *Building BRICS of Growth*, 27 de junio.